प्रथम अध्याय

भूमिका

स्वभावतः मनुष्य एक समाजिक प्राणी है समाज में रहते हुए वह सद्जीवन की प्राप्ति के लिए संगठन का निर्माण करता है । इन संगठनों का संचालन करने के लिए वह सरकार रूपी संस्था अथवा राजनीतिक व्यवस्थाओं का निर्माण करता है। जो सामान्यतः पूर्व निर्धारित नियमों एवं मान्यताओं पर संचालित होते है । इन नियम व्यवस्थाओं को राजनीतिक संस्कृति कहा जाता है । राजनीतिक व्यवस्था की इन संस्कृतियों के संकीर्ण, आधीन एवं सहभागी रूपों को अमेरिकी राजनीतिक शास्त्री गेब्रियल आलमंड ने राजनीतिक विज्ञान की एक पुस्तक '***The Civic Culture :Political Attitude And Democracy In Five Nations***' में वर्गीकृत किया है जो निम्नवत है

संकीर्ण राजनीतिक संस्कृति ऐसे साधारण पारंपरिक समाजों के अंतर्गत विद्यमान रहती है जिनमे समाज के कुछ विशेष लोग ही सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक भूमिकाएं निभाते हैं एवं राज्य के अधिकांश नागरिक एक जैसे होते हैं । जो राजनीतिक क्षेत्र में रूचि नहीं लेते और राजनीति के सम्बन्ध में बहुत कम जानकारी रखते हैं। मेक्सिको देश में इसी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था विद्यमान है ।

"आधीन राजनीतिक संस्कृति" राजतंत्रिय शासन के अंतर्गत निहित होती है। जहां लोग अपने राजा एवं राज्य की राजनीतिक गतिविधियों से परिचित होते हैं, एवं इन्हें राज्य के नियम कानून पालन करने हेतु मानने पड़ते हैं, फिर चाहे वह नियम उनके लिए उपयुक्त हों या ना हों, राज्य में व्यवस्था बनाये रखने के नाम पर उन्हें नियमो का पालन करना पड़ता है ।

"सहभागी राजनीतिक संस्कृति" में राज्य के समस्त नागरिक राजनीतिक क्रियाविधियों में सक्रिय रूप से भाग लेते हैं । वो अपने अधिकारों एवं कर्तव्यों से भलीभांति परिचित होते हैं।[1] इस प्रकार की शासन व्यवस्था विशेष रूप से लोकतंत्रात्मक शासन के अंतर्गत विद्यमान होती है। अन्य शासन व्यवस्थाओ से तुलनात्मक आधार पर राजनितिक शास्त्रियों द्वारा लोकतंत्र को उचित व्यवस्था के रूप में मान्यता दी गयी है ।

लोकतंत्र एक ऐसी शासन प्रणाली है, जिसका मूल आधार जनता में निहित है, इस व्यवस्था के अंतर्गत जनता संप्रभू होती है । सार्वजनिक नीतियों का निर्माण एवं प्रशासनिक कार्य जनता की भागीदारी एवम् आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर किए जाते हैं । प्राचीन समय में ऐथेन्स और ग्रीक राज्यो में लोकतंत्रात्मक शासन व्यवस्था थी। प्लेटो ने तत्कालीन लोकतंत्र की आलोचना करते हुए कहा "जनसाधारण इतने शिक्षित नही होते कि वे सर्वोत्तम शासको ओर बुद्धिमता पूर्ण नीतियों का चयन कर सकें।" अरस्तू ने उत्तम शासन प्रणाली का वर्णन करते हुए

कहा कि, इसे अभिजात तंत्र ओर लोकतंत्र का मिश्रण होना चाहिए।[2] रुसो ने लोकतंत्र को व्यक्तियों की सामान्य इच्छा के रूप में परिभाषित किया। 17 वीं शताब्दी के व्यक्तिवादी अंग्रेज विचारक जॉन लॉक की मान्यता थी कि, मनुष्य शांत समझदार और सहयोगी प्राणी है तथा व्यक्ति के जीवन स्वतंत्रता और संपत्ति रूपी प्राकृतिक अधिकारों की रक्षा के लिए वह ट्रस्ट के रूप में नागरिक समाज का निर्माण करता है , जिससे समाज में शांति एवं व्यवस्था का वातावरण कायम रह सके। इसके साथ ही लोकतन्त्र के उदारवादी स्वरूप की स्थापना हो जाती ।[3] इस व्यवस्था को सम्मानित शासन के रूप में मान्यता प्रथम विश्व युद्ध के बाद ही मिली । इसी तरह भारत में "महात्मा गांधी ने इस संकल्पना को परिभाषित करते हुए कहा है कि 'लोकतंत्र वह कला एवं विज्ञान है. जिसके अंतर्गत जनसाधारण के विभिन्न वर्गों के भौतिक, आर्थिक और आध्यात्मिक संसाधनों को सबके सामान्य हितों की सिद्धि के लिए नियोजित किया जाता है ।'[4]

सेम्युअल हंटिंगटन ने अपनी पुस्तक ***'The Third Wave Democratization in the Late Twenteeth Century*** 'में लोकतंत्र के विकास पर प्रकाश डालते हुए लोकतंत्र की विभिन्न धाराओं का वर्णन किया है। उसने विश्व के इतिहास में 1800-1920 के समय को लोकतंत्र की प्रथम धारा के रूप मे परिभाषित किया । जब प्रथम बार संयुक्त राज्य अमेरिका में श्वेत पुरुष समाज की एक बड़ी संख्या को मताधिकार प्रदान किया गया। इसे जेक्सियन लोकतंत्र के नाम से भी जाना जाता है ।

लोकतंत्र की उदारवादी धारा उत्तरी अमेरिका ओर यूरोप से प्रारम्भ होकर 29 देशों में स्थापित हो गयी । फिर मुसोलिनी के इटली की सत्ता में आने के बाद फासीवाद का उदय एवं जर्मनी में हिटलर द्वारा नाजीवाद की स्थापना ने तानाशाही शासन की स्थापना कर दी, लोकतंत्र की प्रथम विपरीत धारा का प्रारंभ हो गया ओर सिर्फ़ 12 देशों में ही लोकतांत्रिक व्यवस्था बची ।

द्वितीय विश्व युद्ध में मित्र-राष्ट्रों की विजय से दूसरी धारा अस्तित्व में आई ,और संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा विश्व में लोकतंत्र की स्थापना का समर्थन किया गया । मार्शल योजना उसी का एक उदाहरण है। इसके द्वारा विश्व में कम से कम 36 लोकतांत्रिक व्यवस्था अस्तित्व में आती है । लोकतंत्र की तीसरी धारा की शुरूआत 1974 में पुर्तगाल में हुए कारनेशन रेवोल्यूशन (पिंक क्रांति) से हुई, और युरोप में साम्यवाद के पतन के साथ समाप्त हो गयी । अरब क्रांति एवं 21 वीं शताब्दी में मध्य - पूर्व में आई असमानता से लोकतंत्र की चतुर्थ धारा अस्तित्व में आ गयी ।[5]

समय के साथ ही लोकतंत्रात्मक शासन प्रणाली के अनेक रूप अस्तित्व में आए। जनवादी लोकतंत्र निर्देशित लोकतंत्र, समाजवादी लोकतंत्र , मार्क्स वादी लोकतंत्र, एवं सहभागी या प्रतिनिधी लोकतंत्र । प्रतिनिधि लोकतंत्र के बारे में जेम्स ब्राइस ने लिखा है कि “लोकतंत्र जनसाधारण का शासन है, जिसमें वे वोटों के माध्यम से अपनी प्रभुसत्ता संपन्न इच्छा व्यक्त करते हैं ।[6]

हमारे देश भारत में नवंबर 1949 में संविधान आत्मर्पित करने के साथ ही, लोकतंत्रात्मक गणराज्य की स्थापना हो गयी । संविधान में सभी नागरिकों को सामजिक आर्थिक एवम् राजनीतिक अधिकार प्रदान किए गये है एवं लोकतंत्र को मजबूती प्रदान करने के लिए ग्रामीण समाज हेतु पंचायती राज एवं नगरीय समाज के लिए नगरीय निकायों की व्यवस्था की गयी है। भारत विश्व का सबसे बड़ा प्रजातांत्रिक राष्ट्र है, जिसकी प्रभुत्व शक्ति जनता में निहित है । भारतीय संविधान की प्रस्तावना में वर्णित वाक्य "हम भारत के लोग"[7] से यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया गया है, कि भारत की जनता ही भारत की सम्प्रभु है । यहां की शासन प्रणाली वयस्क मताधिकार पर आधारित है । देश के प्रत्येक नागरिक को राजनीतिक प्रक्रिया में भाग लेने का अधिकार है । जैसा कि संविधान में वर्णित है, ' भारतीय लोकतंत्र का उद्देश्य इसे सम्प्रभु संपन्न, समाजवादी, धर्म-निरपेक्ष ,लोकतांत्रिक गणराज्य के रुप में स्थापित करते हुए ,इसके नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक राजनीतिक न्याय, विचार, अभिव्यक्ति ,विश्वास ,धर्म, उपासना की स्वतंत्रता; प्रतिष्ठा एवं अवसर की समानता प्रदान करना है एवम् व्यक्ति की गरिमा को बनाए रखते हुए इसके नागरिकों के मध्य राष्ट्र की एकता एवम अखंडता को सुनिश्चित करने वाली बधुता को बढ़ाना है ।

इन उद्देश्यों की पूर्ति हेतु नागरिकों को शासन में भागीदारी सुनिश्चित करने का अवसर दिया गया है। फिर भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए वह चुनावों में खड़े

हों, मताधिकार का प्रयोग करें या किसी भी राजनीतिक दल का समर्थन करते हुए चुनाव प्रचार में भाग लें।

भारत विविधिताओं वाला देश है, यहां सामाजिक, आर्थिक, भौगोलिक के साथ क्षेत्रीय एवं भाषायी भिन्नताएं भी पाई जाती हैं जिनके चलते इसका विकास केंद्रीय स्तर से तृणमूल स्तर तक कर पाना असंभव है । इसलिए यह सुनिश्चित करना भी असंभव हो जाता है कि राष्ट्र का प्रत्येक नागरिक राजनीतिक प्रक्रिया में सक्रिय रूप से भाग ले सके विशेष कर महिलाएं ,क्योंकि हमारे देश का सामाजिक ढांचा पित्रसत्तात्मक है । जिसमें महिलाओं को घर की सीमा के अंदर रखा गया । वे अपने जीवन में अपने परिवार और घरेलू कार्यों को ही प्राथमिकता देती हैं, जिस कारण वे राजनीतिक क्षेत्र से अनभिज्ञ रहती हैं एवं राजनीतिक ज्ञान के अभाव में महिलाओं में राजनीतिक अभिरुचि की भी कमी होती है एवम् राजनीतिक भागीदारी के संबंध में सोचना तो बहुत दूर की बात है । ऐसे में स्त्री वर्ग राजनीति के प्रति उदासीन ही रहता है ।

भारतीय संविधान का अनुच्छेद -16 ‘’लोक नियोजन में अवसर की समानता[8] प्रदान करता है परंतु व्यवहार के धरातल पर स्त्री पुरुष समानता से बहुत दूर ही प्रतीत होता है। यद्यपि वर्तमान समय में स्त्रीयों के लिए विभिन्न क्षेत्रों में आरक्षण की व्यवस्था की गयी है परन्तु विशेष रूप से अभी इस सन्दर्भ में सुधार देखने को नहीं मिलता । इस क्षेत्र में सुधार तभी संभव है जब इसके लिए स्थानीय स्तर से

प्रयास किया जाये । स्वतंत्र भारत में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का प्रावधान संविधान के भाग-4 में "राज्य के नीति- निर्देशक तत्वों" के अंतर्गत अनुच्छेद – "40" में किया गया । जिसमें "ग्राम पंचायतों के संगठन" से संबंधित प्रावधान दिया गया है ।[9] नीति-निर्देशक तत्वों में वर्णित किसी भी विषय को लागू करना राज्य के विवेक एवं इच्छा पर निर्भर करता है इसके लिए राज्य पर कोई कानूनी बाध्यता नहीं होती । इसलिए भारतीय शासन व्यवस्था अपने लोकतांत्रिक उद्देश्यों की प्राप्ति में पूर्णत: सफल नहीं हो पायी ।

भारत मे स्थानीय स्वशासन का विकास :

स्थानीय शासन एवं स्थानीय स्वशासन शब्द में भी भेद होता है। स्थानीय स्वशासन शब्द विदेशी शासन की विरासत है, यह शब्द उन देशों में प्रयोग में लाया गया जो देश उपनिवेश का शिकार रहे हैं। इसी प्रकार हमारा देश भी ब्रिटिश उपनिवेशवाद का शिकार रहा एवं उस समय हमारे देश में केंद्र से लेकर प्रान्तों तक किसी भी स्तर पर अपनी स्वयं की सरकार नहीं थी परन्तु जब ब्रिटिश सरकार ने स्थानीय प्रशासन के कार्यों में हम भारतीयों की भागीदारी का निर्णय लिया तो यह हमारे लिए स्वशासन के अंश के रूप में थी एवं यह शब्द भी उस समय हम भारतीयों के लिए अर्थपूर्ण था।[10]

भारत में स्थानीय स्वशासन का प्रारंभ ब्रिटिश काल में 1687 में नगरीय स्व शासन के रुप में हुआ। जब स्थानीय प्रशासन का आर्थिक भार हस्तांतरित करने

के विचार से मद्रास नगर निगम की स्थापना की गयी । इसके बाद 1720 के रॉयल चार्टर द्वारा मद्रास कलकत्ता ओर मुंबई महानगरो में मेयर कोर्ट की स्थापना की गयी ।

समस्त ब्रिटिश भारत में लोक स्वास्थ्य से संबंधित नीतियों के निर्माण हेतु स्थानीय समितियों का गठन करने के लिए 1850 में एक अधिनियम पारित किया गया । 1870 में लॉर्ड मेयो के सुधार प्रस्ताव द्वारा नगरीय संस्थाओ की संख्या में बढ़ोत्तरी की गयी, 18 मई 1882 का लार्ड रिपन का प्रस्ताव सरकार के मेग्नाकॉर्टा के रूप में स्वीकार किया गया । लॉर्ड रिपन को भारत में स्थानीय स्वशासन का जनक माना जाता है क्योकि उसके सुझावों ने स्थानीय निकायों को जीवंत करने का काम किया । उसके सुझावों में स्थानीय प्रशासनिक संस्थाओं का नेटवर्क बनाकर आर्थिक विकेंद्रीकरण के साथ ही चुनावों को मान्यता दी गयी। इन संस्थानों में सुधार से उप आयुक्त के वर्चस्व को क्षति पहुँची ओर लॉर्ड रिपन की सफलता को कार्जन का शत्रुता पूर्ण रवैया झेलना पड़ा। 1907 विकेंद्रीकरण पर आधारित रॉयल कमीशन ने प्रथम स्थानीय स्वशासन की असफलता की जाँच की, ओर पाया संकीर्ण मताधिकार,अल्पसंसाधन,अशिक्षा ,ओर अत्याधिक अधिकारिक नियंत्रण इसकी असफलता का कारण है। इसने सुझाव दिया कि नगरीय निकायों का अध्यक्ष निर्वाचित गैर अधिकारिक व्यक्ति होना चाहिए एवं उसको व्यापक आर्थिक शक्ति प्राप्त होनी चाहिए। 28 अप्रेल 1915 को भारत सरकार ने इसे

प्रत्यक्ष रूप से लागू कर दिया परंतु निर्वाचन व्यवस्था का विकास विशेष रूप से नही हो पाया। सरकार ने 1919 मे स्थानीय निकायो में द्वैध शासन को प्रस्तुत किया एवं संप्रदायिक मताधिकार को बढ़ावा दिया। 1919 में द्वैध शासन व्यवस्था होने के बाद मद्रास बंगाल एवम् अन्य जगहो पर अधिकारिक और गैर अधिकारी विधेयक पारित किए गये, हालाँकि नगर पालिका की प्रणाली में सुधार का प्रयास किया गया एवं मुंबई एवं उत्तर प्रदेश में पूरे मंत्रालय के पुनर्निर्माण हेतु समिति गठित की गयी। फिर स्वतंत्रता आंदोलन अपने चरम पर पहुँचा गया तो स्थानीय स्वशासन अब प्रयोग मात्र भी ना रह गयी। 1947 मे देश को स्वतंत्रता मिलने के बाद भारतीय भारतीय स्थानीय स्वशासन के इतिहास का नया अध्याय शुरू हुआ ओर विदेशी नियमों की समाप्ति हो गयी ।

भारत में नगरीय स्थानीय स्वशासन का विकास :

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत की सरकार के समक्ष अनेक चुनोतियां थीं जिनमे से एक चुनौती नगरीकरण एवं उसको व्यवस्थित रूप देना भी था। जिससे नगरीय स्तर पर भी देश का विकास हो सके। इस सन्दर्भ में भारत सरकार द्वारा ग्रामीण एवं नगरीय शासन की रुपरेखा, उसकी कार्यशैली के सन्दर्भ में विभिन्न समय में पर विभिन्न समितियों का गठन किया गया जो निम्नवत हैं :

1. Local Finance Enquiry Committee (1949-51) :

इस समिति के अंतर्गत नगरीय निकायों के कर क्षेत्र को बढाने का सुझाव दिया गया।

2. The Taxation Enquiry Committee(1953-54):

इस समिति में सुझाव दिया गया कि स्थानीय सरकारों द्वारा कुछ विशेष करों को प्रथक रखा जाये और इनका प्रयोग वे अपने विकास कार्यों के लिए करें।

3. The Committee Of Training Of Municipal Employees:

नगर – निगम के कर्मचारियों के लिए केन्द्रीय व राज्य स्तर प्रशिक्षण संस्थान स्थापित कर उन्हें प्रशिक्षित किया जाये Iजिससे वे अपने कार्यो को निपुणता पूर्वक कर सकें।

4. The Rural Urban Relationship Committee (1963-66):

नगरीय प्रशासन के अंतर्गत आने वाले नगर कस्बे एवं उसके आसपास के गाँवों से सम्बंधित कर्मचारी वर्गों, कराधान एवं अन्यान्योश्रित डेरों से सम्बंधित योजना का व्यापक विवरण दिया गया।

5. Committee Of ministry Of Augmentation Of Financial Resources In Urban Local Government (1963):

इसके अंतर्गत यह चिन्हित किया गया की स्थानीय निकायों द्वारा उन क्षेत्रों में भी कर नहीं लगाया जा रहा है, जो क्षेत्र उनके कराधान नियमों में चिन्हित किये गए

हैं। इसलिए स्थानीय निकायों से आग्रह किया गया की वे अपने नगरीय विकास के लिए नगरीय विकास बोर्ड स्थापित करें ।

6. The Committee On Service Condition Of Municipal Employees(1965-68) :

इस समिति के अंतर्गत नगर – निगम के कर्मचारियों के लिए राज्यव्यापी केडर स्थापित करने का सुझाव प्रस्तुत किया गया ।

7. The National Commission On Urbanization (1988):

इस आयोग के अंतर्गत नगरीय निकायों को पुनर्जीवित करने के लिये अनेक सुझाव प्रस्तुत किये गए ।

Urban Development Policy: भारत व भारत जैसे अनेक देशों के अंतर्गत नगरीकरण तेजी से बढ़ने के बावजूद भी ऐसी किसी समिति अथवा संस्था की स्थापना नहीं की गयी । जो नगरीय निकायों अथवा नगरीकरण को अच्छी तरह परिभाषित कर सके ।

भारत सरकार द्वारा नगरीय विकास के मुद्दों और उसकी समस्यायों की जांच करने के लिए अनेक समितियों एवं आयोगों का गठन किया गया । जिनमें The Task Force On Planning And Development Of Small And Medium Town And cities (1975) और The Study Of Group Of Strategy Of Urban Development (1983) आदि समितियों ने उपयुक्त सुझाव दिए हैं । जिसके अंतर्गत सामाजिक , आर्थिक, पर्यावरणीय आदि विषय शामिल किये गए ।

अगस्त 1988 में सरकार ने श्री सी.एम् कोर्रेया की अध्यक्षता में राष्ट्रीय शहरीकरण आयोग National Commission Of Urbanization की स्थापना की । जिसका प्रमुख कार्य नगरीय कारण का पुनर्विलोकन एवं विश्लेषण करना एवं शहरीकरण की समस्यायों की जांच करना था । नागरिकों के स्वेच्छिक प्रयासों के प्रोत्साहन के लिए भारतीय नागरीय कार्यवाही आयोग की स्थापना की गयी ।

ऐसे प्रत्येक शहर जिनकी जनसंख्या 50000 या उससे अधिक है के अंतर्गत एक शहरीय समुदाय विकास विभाग उपलब्ध कराया गया, ताकि उनमें विकास कार्यक्रम लागू किये जा सके । वर्ष 1985 को नगरीय विकास के अंतर्गत मील का पत्थर बन गया, क्योकि इसी वर्ष संघीय स्तर पर शहरी विकास मंत्रालय स्थापित किया गया । इसकी शुरुआत 1966 में नगरीय स्वशासन के एक भाग स्वास्थ्य मंत्रालय से हुई, बाद में 1967 में यह आवास निर्माण एवं नगरीय विकास मंत्रालय में परिवर्तित हो गया । इसके पश्चात 1985 में फिर से यह विभाग प्रथक रूप से नगरीय विकास मंत्रालय के रूप में परिवर्तित हो गया ।

65 वें संविधान संशोधन द्वारा नगरीय निकायों को आवश्यक शक्तियां देने की बात की गयी, एवम उनके ऊपर से आर्थिक बाध्यता को हटाने बात की गयी ।

स्वतंत्र भारत में स्थानीय स्वशासन का विकास :

स्वतंत्र भारत में स्थानीय स्वशासन के लिए गठित समतियो के सुझावों के आधार पर स्थानीय स्वशासन का निर्माण किया गया । स्थानीय स्वशान का निर्माण करने के लिए बलवंत राय मेहता समिति 1957 , के सन्थानम समिति 1962 , अशोक मेहता समिति 1977, जी वी के राव समिति 1985 , एम सिंधवी समिति 1986 इत्यादि समिति गठित की गयी ।

जिनमें से बलवंत राय मेहता समिति के सुझावों को सरकार द्वारा अपनाया गया जो इस प्रकार है :

बलवंत राय मेहता समिति : जनवरी 1957 में भारत सरकार ने सामुदायिक विकास कार्यक्रम 1952 एवं राष्ट्रीय विस्तार सेवा 1953 की जांच एवं इसके कार्यों को और बेहतर बनाने हेतु सुझाव प्रस्तुत करने के लिए एक समिति का गठन किया । जिसके अध्यक्ष बलवंत राय मेहता थे । इसलिए यह समिति ‘’बलवंत राय मेहता समिति” केनाम से भी जानी गयी । इस समिति ने अपनी रिपोर्ट नवंबर 1957 में सरकार को सौंपी ,जिसमें “लोकतान्त्रिक विकेंद्रीकरण की स्थापना का सुझाव दिया गया। पंचायती राज को त्रिस्तरीय ढांचे में स्थापित करने एवं उन्हें स्वायत्त संस्था बनाने का भी सुझाव प्रस्तुत किया गया। समिति द्वारा प्रस्तुत सुझावों को जनवरी 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद द्वारा स्वीकृति दी गयी । जिसके अनुसार, 1992 में 73वाँ एवम् 74वाँ संविधान संशोधन किया गया । जिसके द्वारा संविधान में भाग

-9 (A) जोड़ा गया एवम् 11वीं एवम् 12वीं अनुसूची जोड़ी गयी एवम् लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया को क़ानूनी मान्यता प्रदान की गयी । नगरीय एवम् ग्रामीण स्थानीय स्वशासन को त्रिस्तरीय ढांचे में स्थापित किया गया । साथ ही महिलाओं को भी एक-तिहाई स्थानों पर आरक्षण देकर उनके प्रतिनिधित्व को वैधानिक रूप प्रदान किया गया । [11]

74वें संविधान संशोधन में नगरीय स्थानीय स्वशासन का त्रिस्तरीय ढांचा:

नगर – पंचायत : संक्रमणशील क्षेत्र अर्थात ऐसे क्षेत्र जो ग्रामीण परिवेश से शहरी क्षेत्रों में परिवर्तित हो रहे नगर पंचायत के क्षेत्र होंगे ।

नगर – परिषद : छोटे अथवा लघुत्तर नगरीय क्षेत्र के लिए नगर परिषद् का गठन किया जायेगा ।

नगर – निगम : बड़े एवं वृहत्तर नगरीय क्षेत्र के लिए नगर – निगम का गठन किया जायेगा।

संविधान के 74वें संशोधन में नगरीय स्थानीय स्वशासन में महिलाओं के प्रतिनिधित्व से सम्बन्धित विशेष प्रावधान :

74वें संविधान संशोधन द्वारा भारतीय संविधान में भाग-9[A] जोड़ा गया जिसके अनुच्छेद 243 T में स्थानों का आरक्षण से सम्बन्धित प्रावधान किये गए जो कि इस प्रकार है:-

243 T स्थानों का आरक्षण- (1) प्रत्येक नगर पालिका में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जन-जातियों के लिए स्थान आरक्षित रहेंगे और इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात उस नगर-पालिका में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल जनसंख्या के ठीक वही रहेगा, जो उस नगर-पालिका क्षेत्र में अनुसूचित जातियों की अथवा उस नगर-पलिका क्षेत्र में अनुसूचित जन-जातियों कुल जनसँख्या से है और ऐसे स्थान किसी नगर पालिका के भिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के चक्रानुक्रम से आवंटित किये जायेंगें ।[12]

(2) खण्ड (1) के कुल आरक्षित स्थानों की संख्या के कम से कम एक -तिहाई स्थान, यथास्थिति अनुसूचित जातियों या अनुसूचित जनजातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे।

(3) प्रत्येक नगर-पालिका में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के कम से कम एक-तिहाई स्थान (जिनके अंतर्गत अनुसूचित जनजातियों की स्त्रियों के लिये आरक्षित स्थानों की संख्या भी है) स्त्रियों के लिये आरक्षित रहेंगे और ऐसे आरक्षित स्थान किसी नगर-पालिका के भिन्न-भिन्न निर्वाचन क्षेत्रो को चक्रानुक्रम से आवंटित किये जायेंगे ।

4) नगर-पालिकाओं में अध्यक्षों के लिये स्थान अनुसूचित जातियो, अनुसूचित जनजातियों और स्त्रियों के लिये ऐसी रीति से आरक्षित रहेंगे जो राज्य का विधानमंडल विधि द्वारा उपबंधित करे।[13]

प्रस्तुत प्रावधान संविधान में उपबंधित है और इसमें राज्यों को यह स्वतंत्रता दी गयी है , कि यदि राज्य आवश्यक समझे तो अपने स्तर पर इससे भी अधिक आरक्षण की व्यवस्था कर सकते हें । यह संशोधन महिलाओ में राजनीतिक चेतना व जागरूकता लाने के साथ-साथ शहरीय स्थानीय निकाय में उनकी राजनीतिक सहभागिता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से किया गया है । संविधान में इस संशोधन के होने के पश्चात् विधिक रूप से तो राजनीति में महिलाओं की भागीदारी सुनिश्चित कर दी गयी है, परन्तु तात्विक रूप से इसमें कोई विशेष सुधार नहीं हुआ है, क्योंकि आज भी यह क्षेत्र समाज के पित्रसत्तात्मक ढांचे से अछूता नहीं रहा है । वर्तमान में महिलाओं को संविधान में वर्णित प्रावधान के कारण चुनावों में खड़ा तो कर दिया जाता है, परन्तु वास्तविक रूप में उनके आधिकारिक कार्यों को करने का कार्य एवं उनसे सम्बंधित निर्णय उनके परिवार के वे पुरुष सदस्य ही निभाते हैं । जो लम्बे समय से राजनीतिक क्षेत्र से जुड़े हुए है। महिलाओं को प्रतिनिधि के रूप में सिर्फ इसलिए प्रस्तुत किया जाता है क्योकि क्षेत्र में आई महिला सीट के कारण घर के पुरुष सदस्यों पर उनके राजनीतिक दलों का दबाब होता है कि अपने परिवार की किसी महिला सदस्य को प्रतिनिधि के रूप चुनाव में प्रस्तुत करो । इस प्रकार पित्रसत्तात्मक मानसिकता वाला समाज राजनीतिक क्षेत्र में महिलाओं के साथ दोयम व्यवहार किया जाता है। एक तरफ तो महिलाओं को प्रतिनिधि के रूप में प्रस्तुत कर दिया जाता है और दूसरी तरफ उन्हें उनके अधिकारों और कार्यों को

करने के लिए परिवार के पुरुष सदस्यों की सहमति पर निर्भर रहना पड़ता हे । वे अपने कार्यालय अथवा क्षेत्र संबंधी कोई भी कार्य आपने पति या परिवार के अन्य सदस्यों से पूछ कर या उनकी सहमति से ही कर सकती हैं, क्योंकि वर्तमान में भी पुरुष वर्ग की यही मानसिकता है कि महिलायें राजनीतिक कार्य नहीं कर सकती वे गृहणी होती हैं और उनका कार्य घरेलू कार्यों को करना ही है । वे ना राजनीति के सम्बन्ध में कोई जानकारी रखती हैं ना ही राजनीतिक कार्यो से उनका कोई लेना देना होता है । समाज की इस संकीर्ण सोच के साथ सहभागी राजनीति अथवा लोकतंत्र की संकल्पना को सम्पूर्ण रूप प्रदान करना असंभव सा प्रतीत होता है । उपर्युक्त तथ्यों को एकत्रित आंकड़ों एवं उनके विश्लेषण के माध्यम से प्रस्तुत करने का प्रयास किया जाएगा ।

प्रस्तुत अध्ययन से संबंधित कुछ साहित्य की समीक्षा

(1) Stephanie Tawa Lema-Rewal - Women In Calcutta Municipal Corporation: A Study In The Context Of Debate On The Women Reservation Bill,2000

प्रस्तुत लेख में 2000 में कोलकाता नगर निगम द्वारा आयोजित आंकड़ों का सर्वेक्षण किया गया है जहां महिलाओं के लिए 33% स्थानों का आरक्षण है जो 1955 में लागू किया गया था ।

(2) Harsharan Kaur -Urban Local Government And Its Status Under The Constitution Of India: Goverment A Study Of Municipal Corporation Of Patiala 16/08/2012

प्रस्तुत लेख में स्थानीय स्वशासन की राजनीति में महत्व एवं राज्य के तात्विक विकास में स्थानीय स्वशासन के योगदान का विवरण प्रस्तुत किया गया है । 74 वें संविधान संशोधन का स्थानीय स्वशासन पर प्रभाव एवं महिला प्रतिनिधियों की स्थिति एवं दशा में परिवर्तन से नगरीय स्थानीय स्वशासन का भारतीय राजनीति में बढ़ते प्रभाव एवं महत्व का विश्लेषण किया गया है ।

(1) Joya Bhattacharya - Empowerment And Participation Of Women In Urban Local Bodies In Delhi 24/10/2013

प्रस्तुत लेख राजनीतिक निर्णय-निर्माण के क्षेत्र में महिलाओं की भागीदारी से संबंधित है जिसमें विभिन्न राजनीतिक प्रक्रिया जैसे मतदान करना चुनाव प्रचार करना किसी दल अथवा राजनीतिक संस्था में शामिल होना, इन सब में महिलाओं की भागीदारी का विश्लेषण प्रस्तुत किया गया है एवं महिलाओं की राजनीतिक भागीदारी एवं राजनीतिक प्रतिनिधित्व को महिला सशक्तिकरण के रुप में प्रस्तुत किया है ।

(4) Sunil Hari Pawar- Women Political Participation In Municipal Corporation 10/01/2015

प्रस्तुत लेख में महिलाओं के महत्व पर प्रकाश डालते हुए विभिन्न राज्यों द्वारा किए गए महिलाओं के लिए विशेष प्रावधानों का वर्णन है। महिलाओं की सामाजिक

स्थिति का वर्णन करते हुए 73वें एवम् 74 में संविधान संशोधन का महिलाओं की राजनीतिक भागीदारी पर प्रभाव का विश्लेषण है । प्रस्तुत अध्ययन महाराष्ट्र राज्य के ढुले शहर से संबंधित है ।

(5)Minal Mhatre- द्वारा 2009 में "Women In Electoral Politics –A Case Study Of Women's Political Participation In Maharashtra"

अध्ययन मे महिलाओं की राजनीतिक सहभगिता एवं महाराष्ट्र राज्य विधानसभा में महिलाओं के प्रवेश से संबंधित क्षमताओ और कारणों की जांच पर बल दिया गया । इस पेपर के अंतर्गत महिला विधायकों की सामाजिक आर्थिक परिस्थितियां एवं उनके राजनीतिक दल द्वारा उनका चयन किन मानदंडों के आधार पर हुआ है इसका भी अध्ययन किया गया है ।

(6) Sharma Kumud - "Power and Representation: Reservation for Women In India" 2010

प्रस्तुत लेख के अंतर्गत पुरुष प्रधान संसद में महिलाओं की प्राथमिकता एवं अभिरुचि को किस प्रकार नजरअंदाज किया जाता है एवम निर्णय-निर्माण में महिलाओं के लिए सामान अवसर प्रदान करने संबंधी विचार-विमर्श किया गया है अंतः इस तथ्य की पुष्टि की गयी हे कि आरक्षण द्वारा महिलाओं को सामाजिक न्याय प्रदान किया गया है ।

(7) **Rumi Aija "Challenges for urban local government in India" 2006**

प्रस्तुत पेपर में बताया गया है में कि नगर – निगम की स्थापनाओं का उद्देश्य नगरीय विकास करना है । जीवन की दिन - प्रतिदिन बढ़ने वाली समस्याओ के समाधान के लिए भारत में स्थानीय स्वशासन को सुद्रढ़ बनाने का प्रयास किया जा रहा है । नगरीय निकायों को सुद्रढ़ बनाने के समक्ष आने वाली चुनोतिओं को को खोजने के लिए तीन राज्यों हरियाणा , राजस्थान एवं उत्तरांचल का से आंकड़े एकत्रित किये गए । जिसमें पाया कि नगरीय निकायों के समक्ष अनेक प्रकार न सिर्फ समस्याएं है एवं उनका समाधान है समय के साथ विचारों एवं सोच में परिवर्तन।

(8) **R.N.Prasad Urban local self government 2006**

प्रस्तुत पुस्तक में नगरीय स्थानीय स्वशासन के प्रकार एवं प्रासंगिकता के सन्दर्भ में उत्तर – पूर्वी राज्यों मिजोरम , मेघालय, नागालेंड एवं अरुणाचल प्रदेश के नगरीकरण की अतिआवश्यक जरूरतों के विषय में सैद्धांतिक अवधारणा एवं इन राज्यों में नगरीय स्वशासन के विकास की समस्याओं, चुनौतियों , विभिन्न विषयों से सम्बंधित 20 शोधार्थियों के शोध – पत्रों को शामिल किया गया है ।

(9) **Dr Pankaj Singh "Urban Local Government in India"2013**

प्रस्तुत पुस्तक में नगरीय स्थानीय स्वशासन के विकास, महत्व, विकास से सम्बंधित विभिन्न संस्थाओं इससे सम्बंधित विभिन्न संस्थाओं नगर पालिका

एवं नगरीय बोर्ड राज्य नियंत्रण एवं कार्य क्षेत्र से सम्बंधित विभिन्न प्रक्रियाओं मुंबई एवं कलकत्ता की नगर निगम संस्थाओं से सम्बंधित विवरण एवं नगर निगम संस्थाओं की सुधार प्रक्रियाओं पर प्रकाश डाला गया है ।

(10) **हरिमोहन धावन एवं अरुण कुमार "महिला आरक्षण एवं भारतीय समाज" 2011**

प्रस्तुत पुस्तक में भारतीय राजनीति में विभिन्न स्तरों पर महिलाओं को दिए गए आरक्षण एवं उसके भारतीय समाज पर पड़ने वाले प्रभाव से सम्बंधित परिस्थितिओं पर प्रकाश डालते हुए विभिन्न शोधार्थियों के शोध पत्रों का संकलन किया गया है जिसमें शोधर्थियों ने आरक्षण का भारतीय समाज एवं राजनीति के परिपेक्ष्य में अवलोकन प्रस्तुत किया गया है ।

परिकल्पना :

1. 74वें संविधान संशोधन के पश्चात स्त्रियों का नगरीय स्थानीय स्वशासन में प्रतिनिधित्व बढ़ा हे; परंतु पित्र सत्तात्मक समाज में उन्हें व्यवहारिक स्तर पर अनेक समस्ययों का सामना करना पड़ता है एवं उन्हें अपनी भावनाओं को प्रभाव पूर्ण एवं अर्थपूर्ण ढंग से व्यक्त करने का अवसर भी नहीं दिया जाता ।
2. नगरीय स्थानीय स्वशासन में महिला प्रतिनिधियों को सामाजिक एवं राजनीतिक क्षेत्र में अपने अस्तित्व से संबंधित अनेक समस्याओं का सामना करना पड़ता हे।

3. स्त्रियों की व्यस्त परिवारिक दिनचर्या उनके राजनीतिक जीवन निर्वाह में बाधा उत्पन्न करती है।
4. स्त्रियों को स्वास्थ्य संबंधी अनेक समस्याओं का सामना करना पड़ता है, जिससे उनकी कार्यशैली प्रभावित होती है।

उद्देश्य:-

नगरीय स्थानीय स्वशासन से संबंधित अनेक अध्ययन हो चुके हैं । उत्तर प्रदेश भारत का सर्वाधिक जनसंख्या वाला राज्य होते हुए अनेक दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण है । इसका शहर आगरा जो कि ऐतिहासिक एवं सांस्कृतिक दृष्टि से भारत ही नहीं विश्व भर में महत्वपूर्ण स्थान रखता है। यहां की नगरीय स्थानीय स्वशासन संस्था में महिला प्रतिनिधियों की स्थिति एवं समस्याओं का अध्यन कर के निम्नलिखित उद्देश्यों की प्राप्ति का प्रयास किया जाएगा :

(1) महिला प्रतिनिधियों की यथार्थ स्थिति का पता लगाना

(2) महिला प्रतिनिधियों की सफलता के मार्ग में आने वाली समस्याओं को खोजना

(3) महिला प्रतिनिधियों की राजनीतिक स्थिति पर विभिन्न मानको का प्रभाव- ज्ञान, शिक्षा, अभिवृत्ति, रुझान एवं सामाजिक स्थिति

(4) 74 वें संविधान संशोधन की सफलता व प्रभाव की जांच करना

(5) महिला प्रतिनिधियों की सफलता के मार्ग में आने वाली समस्याओं के लिए सुझाव

अध्ययन क्षेत्र :

आगरा शहर की जन संख्या 2011 जनगणना के अनुसार 4,418,797 है । यह शहर उत्तर प्रदेश राज्य के प्रमुख पाँच घनी आबादी वाले शहरों मे चतुर्थ स्थान पर आता है। इसका लैंगिक अनुपात 868 महिला प्रति 1000 पुरुष है जिसमें पुरुष साक्षरता दर 80.62 एवं 61.18 महिला साक्षरता दर है । प्राप्त आंकडो के अनुसार आगरा नगर निगम के कुल 90 वार्डों मे से 33 में महिला पार्षद है । जिनमें से 3 महिला पार्षदों की अनुपस्थिति एवं अनुपलब्धता के कारण 30 महिला पार्षदों से ही

शोध प्रवधि :

प्रस्तुत शोध प्रबंध में क्षेत्र के रूप में आगरा नगर – निगम संस्था का अध्ययन है शोधार्थी द्वारा ऐतिहासिक अनुभवात्मक विश्लेष्णात्मक प्रक्रिया का प्रयोग किया गया आंकड़ों को एकत्रित करने के लिए प्राथमिक एवं द्वितीयक स्त्रोतों का प्रयोग किया गया है यद्यपि शोधार्थी द्वारा विशेष रूप से अध्ययन के लिए प्राथमिक स्त्रोतों जैसे कि संरचित प्रश्नावली , उत्तरदाताओं का साक्षात्कार एवं अध्ययन क्षेत्र के अवलोकन द्वारा आंकड़ों का एकत्रित किया है।

[1] Almond Gabriel ,verba Sydney,(1963),The Civic Culture Political Attitudes And Democracy In Five Nations

[2] Guaba .O.P(2010) Encyclopedia of political science,Mayur PaperBax, p.137

[3] Ibid.p.138

[4] Ibid.p.148

5 Huntington Samuel p.,(1955) The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth century,University of Oklahoma Press chapter.1.p.1

[6] Guaba.O.P(2010) Encyclopedia of political scienceMayur Paper Bax p.**138**

[7]Upadhyaya Dr.Jai Jai Ram(2010),Constitution Of India,Central Law Agency p.1

[8] Ibid.p.7

[9] Ibid.p.22

[10] Sachdeva Pradeep(2006) Local Self Government In India,Pearson p.26-27

[11] http://www.preservearticles.com/2011100514742/evolution-of-urban-local-government-in-india-the-pre-independence-period.html

[12]Upadhyay Dr.Jai Jai Ram (2010) Constitution Of India Central Law agency ,p.130

[13] Ibid.p.131