

ИВАНОВСКА Александра ¹

[711.14+69]-027.583:349.44(497.7)
[711.14+69]-027.583:343.3/7(497.7)

**КАЗНЕНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ДИВОГРАДБИТЕ ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА, СУДСКА ПРАКСА И УЛОГАТА
НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**

Апстракт

Прашањето за бесправното градење претставува еден од најкомплексните урбанистички и правни проблеми во Република Северна Македонија, кој со години наназад ја еродира правната сигурност, урбанистичкиот ред и владеењето на правото. Дивоградбите често се појавуваат како симбол на корупција, административна неефикасност и политичка толеранција кон незаконско постапување. Токму поради тоа, овој феномен заслужува детална научна и стручна анализа, особено од аспект на казненото право.

Овој труд ќе ја опфати позитивно-правната рамка, судската практика, улогата на локалната самоуправа и реалните предизвици со кои се соочуваат органите за прогон и урбанистичките инспекции. Ќе се испита примената на член 244-а од Кривичниот законик, како и дали постојниот систем овозможува ефикасно сузбивање на овој вид криминалитет. Истовремено, ќе се анализираат и прашањата поврзани со превенцијата, реституцијата и улогата на јавноста и граѓанското општество во спречување на бесправното градење.

Клучни зборови: дивоградби; бесправно градење; член 244-а КЗ; локална самоуправа; урбанистички план; управување.

IVANOVSKA Aleksandra

[711.14+69]-027.583:349.44(497.7)
[711.14+69]-027.583:343.3/7(497.7)

**CRIMINAL-LEGAL ASPECTS OF ILLEGAL BUILDING IN THE REPUBLIC OF
NORTH MACEDONIA: LEGAL REGULATIONS, JUDICIAL PRACTICE AND THE ROLE
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Abstract

The issue of illegal construction represents one of the most complex urban planning and legal challenges in the Republic of North Macedonia, which for years has undermined legal certainty, urban order, and the rule of law. Illegal buildings frequently emerge as a symbol of corruption, administrative inefficiency, and political tolerance toward unlawful conduct. For this reason, the phenomenon warrants thorough scientific and professional analysis, particularly from the perspective of criminal law.

This paper examines the existing positive legal framework, judicial practice, the role of local self-government, and the practical challenges faced by prosecutorial authorities and urban planning inspections. It analyzes the application of Article 244-a of the Criminal Code and assesses whether the current system enables the effective suppression of this type of criminal activity. At the same time, the paper addresses issues related to prevention, restitution, and the role of the public and civil society in combating illegal construction.

Keywords: illegal construction; unlawful building; Article 244-a of the Criminal Code; local self-government; urban planning; governance.

¹ Студент на постдипломски студии по Казнено право, правен Факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип. Aleksandra.207***@ugd.edu.mk

1. Вовед

Прашањето на бесправното градење претставува еден од најсериозните урбанистички и правни предизвици во Република Северна Македонија. Дивоградбите со години го нарушуваат просторното планирање, создаваат правна несигурност и ја поткопуваат довербата во институциите (Arifi&Veseli, 2025). Овој феномен не може да се третира исклучиво како индивидуално прекршување на градежните прописи, туку како комплексен системски проблем кој ја рефлектира ефикасноста на институционалниот надзор, функционалноста на управните механизми и доследноста во примената на казненото право.

Причините за појавата и опстојувањето на бесправното градење се повеќеслојни. Меѓу нив се издвојуваат недоволно развиени и често застарени урбанистички планови, сложени и бавни административни процедури, ограничени инспекциски капацитети, како и економски интереси кои ја стимулираат изградбата без дозвола. Во одредени случаи, бесправното градење е поврзано со коруптивни практики и злоупотреба на службена положба, што дополнително ја зголемува неговата општествена опасност и ја става оваа појава во доменот на пошироките облици на институционална девијација.

Масовноста на феноменот се потврдува и преку податоците од постапките за легализација по донесувањето на Законот за постапување со бесправно изградени објекти (2011), кога беа поднесени голем број барања за утврдување правен статус. Овој факт укажува дека бесправното градење не претставува изолиран инцидентен криминалитет, туку структурен проблем кој во одредени периоди добил системски размери и значително влијаел врз урбанистичкиот и правниот поредок.

Од казнено-правен аспект, дивоградбите се наоѓаат на пресекот меѓу урбанистичкото, управното и кривичното право. Инкриминацијата на бесправното градење во член 244-а од Кривичниот законик (Кривичен Законик, 1996) претставува обид на законодавецот да воспостави јасна казненоправна заштита на јавниот интерес во областа на просторното планирање. И покрај релативно строгата законска рамка, во практиката доминираат условни осуди и поблаги санкции, што го отвора прашањето за ефективност на казнената политика и нејзината превентивна функција.

Целта на овој труд е да понуди систематска анализа на казнено-правните аспекти на бесправното градење во Република Северна Македонија, преку разгледување на законската регулатива, улогата на локалната самоуправа, судската пракса и практичните предизвици во примената на член 244-а од Кривичниот законик. Посебно внимание се посветува на одговорноста на службените лица, примената на мерката конфискација и степенот на институционална координација во сузбивањето на овој вид криминалитет.

2. Дефинирање на основните поими

Бесправното градење претставува сложен правен и општествен феномен кој истовремено ја засега сферата на кривичното право, управното право и урбанистичкото планирање. Во позитивното македонско законодавство, поимот бесправно градење е нормативно уреден преку повеќе законски акти, при што неговата кривичноправна димензија е инкриминирана во член 244-а од Кривичниот законик (Кривичен законик, 1996, со измени).

Согласно оваа одредба, кривичното дело бесправно градење не го опфаќа само дејствието на градење без одобрение или спротивно на издаденото одобрение, туку и други поврзани форми на противправно постапување, како што се надзор на градење спротивно на проектот, реконструкција во спротивност со урбанистичките услови, како и издавање на локациски услови или одобренија за градење од страна на службени лица спротивно на важечки урбанистички план. Особено значајно е што законодавецот ја препознава и одговорноста на службените лица кои со незаконити дозволи придонесуваат кон нарушување на планираниот простор, што претставува повреда на јавниот интерес и може да резултира со прибавување противправна имотна корист.

За основната форма на делото е предвидена казна затвор од три до осум години, додека доколку делото е сторено со намера за продажба, законодавецот предвидува построг минимум од најмалку четири години затвор. Покрај казната затвор, се предвидува и одземање на изградената недвижност како облик на конфискација, што укажува на сериозноста со која законодавецот го третира овој вид противправно однесување (Кривичен законик, 1996, со измени).

Меѓутоа, и покрај постоењето на релативно строга казнена политика, практиката покажува дека примената на оваа инкриминација е ограничена, селективна и често неефикасна. Дел од причините се лоцираат во недоволните инспекциски капацитети на општините, политички притисоци, нејасно разграничени надлежности и слабости во координацијата помеѓу институциите. Овие фактори создаваат правна несигурност и простор за злоупотреби, што ја доведува во прашање ефективната на кривичноправната заштита. Секако главниот проблем за бесправното градење е и слабата односно симболична казнена политика за кривичното дело бесправно градење, каде во најголем дел се изрекуваат условни казни - односно во 90 % од случаите (К-661/24, Пресуда на Основен суд Тетово, КЖ - 31/24 - Пресуда на Апелационен Суд Битола, К-319/25 - Пресуда на Основен суд Тетово, К - 64/22 - Пресуда на Основен суд Струга, К-224/20 - Пресуда на Основен суд Струга, К-311/24 - Пресуда на Основен суд Охрид, К-129-22 - Пресуда на Основен суд Струга, К-723/25 Пресуда на Основен суд Тетово).

Паралелно со кривичноправната регулација, поимот бесправно изградени објекти е прецизно дефиниран во Законот за постапување со бесправно изградени објекти (Закон за постапување со бесправно изградени објекти, 2011, со измени). Согласно член 3 од овој закон, под бесправно изградени објекти се подразбираат објекти од значење за Републиката, објекти од локално значење, како и објекти на здравствени установи за примарна, секундарна и терцијална здравствена заштита кои се изградени без одобрение за градење или спротивно на одобрението. Во овој поим се опфатени и доградби, надградби, помошни градби (гаражи, остави), базени за индивидуална употреба, времени објекти за домување, објекти за примарна обработка на земјоделски производи, како и пренамени на објекти извршени без соодветно одобрение.

Законот дополнително утврдува дека предмет на постапката за утврдување на правен статус се само оние бесправни објекти на кои до денот на влегување во сила на законот се изведени градежните и инсталатерските работи во целост и кои претставуваат градежна и функционална целина. Деловите од објектите кои не претставуваат функционална целина не можат да бидат предмет на утврдување правен статус, туку за нив може да се води редовна постапка за добивање одобрение за градење согласно Законот за градење (Закон за постапување со бесправно изградени објекти, 2011).

Под „утврдување на правен статус“ се подразбира запишување на бесправниот објект во јавната книга за запишување на правата на недвижности и негово вклопување во урбанистичко-планската документација. Во оваа категорија спаѓаат и објекти изградени на земјиште предвидено за сообраќајна инфраструктура, објекти изградени во заштитен крајбрежен појас на природни и вештачки езера, како и одредени инфраструктурни и комуникациски објекти. Урбанистичко-планската документација, во смисла на законот, ги опфаќа урбанистичките планови и урбанистичко-планските документации утврдени со Законот за просторно и урбанистичко планирање (Закон за постапување со бесправно изградени објекти, 2011).

Оттука, поимот бесправно градење не може да се сведе единствено на физичко изведување на градба без дозвола, туку претставува комплексен правен институт кој ги поврзува кривичноправните санкции, управните механизми за легализација и урбанистичките стандарди, со цел заштита на јавниот интерес, просторното планирање и владеењето на правото.

3. Поим и општествена опасност на бесправното градење

Бесправното градење претставува изведување на градба, доградба, надградба или реконструкција без одобрение за градење или спротивно на одобрението издадено од надлежен орган. Во поширока правна смисла, поимот ги опфаќа сите градежни активности кои се спротивни на законските и подзаконските норми, урбанистичко-планската документација и техничките стандарди.

Од правен аспект, неправните објекти се карактеризираат со нерегулиран правен статус, односно нивното постоење е во спротивност со принципот на законитост. Тие често не се соодветно евидентирани во катастарските книги, немаат валидно одобрение за градење и не се усогласени со важечките урбанистички планови. Ова создава сериозни последици во правниот промет на недвижности, бидејќи ваквите објекти не можат безбедно да бидат предмет на отуѓување, хипотека или наследување, што ја нарушува правната сигурност (Пржеска, n.d.).

Општествената опасност на неправното градење е повеќеслојна. Најнапред, дивоградбите го нарушуваат урбанистичкиот ред и планираниот простор. Урбанистичкото планирање претставува инструмент за рационално користење на земјиштето, развој на инфраструктурата и заштита на јавниот интерес. Кога објектите се градат без дозвола, тие најчесто не се усогласени со инфраструктурните капацитети (патишта, водовод, канализација, електрична мрежа), што создава дополнителни финансиски оптоварувања за локалната самоуправа.

Второ, неправното градење носи безбедносни ризици. Објектите изградени без проектна документација и без почитување на техничките стандарди може да бидат небезбедни за користење, особено имајќи ја предвид сеизмичката активност на територијата на Република Северна Македонија. Во такви услови, неправните градби можат да претставуваат директна закана за животот и здравјето на граѓаните.

Трето, дивоградбите често се поврзуваат со коруптивни практики и институционална толеранција. Бесправното градење во одредени случаи е овозможено или олеснето преку пропусти во надзорот, селективна примена на прописите или злоупотреба на службена положба. Ваквите појави ја поткопуваат довербата во институциите и создаваат чувство на нееднаквост пред законот.

Четврто, значајна е и еколошката димензија на проблемот. Во пракса, неправни објекти се појавуваат во заштитени подрачја, крајбрежни појаси или на земјиште наменето за јавна употреба, што може да предизвика долгорочни негативни последици врз животната средина.

Емпириските податоци дополнително ја илустрираат распространетоста на феноменот. Според податоците на Државниот завод за статистика, во текот на 2023 година на територијата на Република Северна Македонија се регистрирани 780 неправно изградени објекти (Државен завод за статистика, 2025). Најголем дел од нив се огради (20.5 %), објекти за домување (22.1 %), како и доградби и надградби (17.2 %), што укажува дека неправното градење не се ограничува само на крупни станбени или деловни објекти, туку опфаќа широк спектар на градежни активности. Дополнително, 93.1 % од регистрираните објекти се во приватна сопственост, што ја нагласува индивидуалната димензија на овој феномен, но истовремено и потребата од поефикасна институционална контрола.

Оттука, неправното градење претставува феномен со изразена општествена опасност, кој ги засега просторното планирање, јавната безбедност, економските односи и владеењето на правото. Ваквата комплексност ја оправдува потребата од јасна и доследна казнено-правна интервенција.

Табела 1 Бесправно изградени објекти на територијата на Република Северна Македонија до 2023 година, Извор: Завод за статистика, 2026

Вид на објект	Број	Процент (%)
<i>Вкупно објекти</i>	780	100
<i>Објекти за домување</i>	172	22.1
– <i>Исклучиво станбени</i>	149	—
– <i>Претежно станбени</i>	14	—

– За одмор и рекреација	9	—
Доградби, надградби и адаптации	134	17.2
Деловни објекти	62	7.9
Гаражи	33	4.2
Огради	160	20.5
Скапила	3	0.4
Тераси	12	1.5
Летни тераси	9	1.2
Натстрешници	63	8.1
Времени објекти	54	6.9
Помошни објекти	78	10.0

Извор: Државен завод за статистика (2026).

Според видот на објектот, бесправно се изградени 172 објекти за домување (22.1 %), 134 доградби, надградби и адаптации (17.2 %), 62 деловни објекти (7.9 %), 33 гаражи (4.2 %), 160 огради (20.5 %), 3 скапила (0.4 %), 12 тераси (1.5 %), 9 летни тераси (1.2 %), 63 натстрешници (8.1 %), 54 времени објекти (6.9 %) и 78 помошни објекти (10.0 %).

Најголем број бесправно изградени објекти (93.1 %) се во приватна сопственост.²

4. Позитивно-правна рамка и кривичноправна инкриминација на бесправното градење

Правната регулација на бесправното градење во Република Северна Македонија е уредена преку повеќе меѓусебно поврзани закони кои воспоставуваат административни, урбанистички и казнено-правни механизми за заштита на јавниот интерес. Основни нормативни акти во оваа област се: Законот за градење, Законот за просторно и урбанистичко планирање, Законот за постапување со бесправно изградени објекти, Законот за локална самоуправа и Кривичниот законик.

Законот за градење (2009, со измени) ја уредува постапката за добивање одобрение за градење, категориите на градби, условите за изведување на градба, вршењето надзор и инспекцискиот надзор. Согласно овој закон, изградбата без одобрение или спротивно на издаденото одобрение претставува бесправна градба и подлежи на управна постапка за отстранување или за утврдување правен статус, доколку се исполнети законските услови.

Законот за постапување со бесправно изградени објекти претставува *lex specialis* со кој се овозможи утврдување правен статус на објекти изградени до одреден временски момент. Неговата цел беше да се реши историски акумулираниот проблем со бесправните објекти и тие да се интегрираат во правниот систем преку управна постапка. Сепак, во правната теорија и јавноста се постави прашањето дали ваквото решение има елементи на индиректна амнестија и дали може да создаде перцепција дека бесправното градење ќе биде накнадно легализирано.

Од аспект на казненото право, клучна одредба е член 244-а од Кривичниот законик, со кој бесправното градење добива статус на самостојно кривично дело. Оваа инкриминација претставува централен инструмент за кривичноправна заштита на урбанистичкиот поредок.

Согласно став 1 од член 244-а, казниво е градењето, изведувањето градба или вршењето надзор над градба без одобрение за градење или спротивно на одобрението издадено од надлежен орган. Законодавецот предвидува казна затвор од три до осум години. Особено значајно е што одговорноста не се ограничува само на инвеститорот,

²Државен завод за статистика. (2026). *Бесправно изградени објекти во 2023 година*. <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstzenie.aspx?id=66&rbr=14704>

туку опфаќа и лица кои вршат надзор, со што се потенцира професионалната одговорност во процесот на градење.

Во став 2 се предвидува квалификуван облик на делото, кога бесправното градење е сторено со намера за продажба, при што законодавецот утврдува повисок минимум на казната. Ова решение има за цел да ги санкционира случаите на градење со профитна намера, кои често добиваат облик на организирана економска активност.

Став 3 го проширува опфатот на инкриминацијата на изведување градежни работи спротивно на основниот проект или вршење реконструкција на конструктивни елементи без основен проект, кога со тоа се нарушува механичката отпорност, стабилноста и сеизмичката заштита на објектот. Со ова, законодавецот ја поврзува урбанистичката незаконитост со јавната безбедност и заштитата на животот и здравјето на граѓаните.

Особено значајна е одредбата од став 4, која предвидува кривична одговорност за службено лице во орган на државна управа или единица на локална самоуправа кое ќе донесе решение за локациски услови спротивно на важечки урбанистички план или ќе издаде одобрение за градење спротивно на локациските услови, со што ќе стори нарушување на планираниот простор и ќе прибави противправна имотна корист или ќе нанесе штета. Со оваа норма законодавецот експлицитно ја признава поврзаноста на бесправното градење со злоупотребата на службена положба и коруптивните практики.

Став 5 ја уредува одговорноста на правните лица, предвидувајќи парична казна кога делото е сторено од правно лице. Ова е особено релевантно, имајќи предвид дека значителен број бесправни градби се реализираат од страна на инвеститорски компании или други правни субјекти.

Конечно, став 6 предвидува задолжително одземање на изградените недвижности, што претставува облик на конфискација. Оваа мерка има двојна функција – репресивна, преку санкционирање на сторителот, и превентивна, преку елиминирање на економскиот мотив за незаконско градење.

И покрај формално конзистентната и релативно строга нормативна рамка, останува отворено прашањето за нејзината практична ефективност. Анализата на судската практика покажува дека казнената политика често се реализира преку условни осуди, што ја отвора дилемата дали постои доволно силен превентивен ефект и дали кривичноправната интервенција ја постигнува својата цел.

5. Конфискација на бесправно изградени недвижности како казнено-правна последица

Конфискацијата на бесправно изградените недвижности претставува една од најинтензивните казнено-правни последици предвидени во член 244-а став 6 од Кривичниот законик, согласно кој „изградените недвижности се одземаат“. Со ова законодавецот воспоставува задолжителна мерка која има двојна функција – репресивна, преку лишување на сторителот од резултатите од противправното дејствие, и превентивна, преку елиминирање на економската исплатливост на бесправното градење.

Во теоријата на казненото право, конфискацијата се оправдува како инструмент за спречување на незаконското стекнување имотна корист. Во контекст на дивоградбите, таа има особено значење, бидејќи бесправното градење во значителен број случаи е мотивирано од профитен интерес. Отстранувањето на имотната корист преку одземање на објектот директно влијае врз генералната превенција и испраќа јасна порака за недозволивост на ваквото однесување.

Сепак, практичната примена на конфискацијата се соочува со повеќе правни и институционални предизвици.

Прво, се поставува прашањето за сопственоста и правниот статус на објектот. Во ситуации кога објектот е делумно легализиран, кога е предмет на договор за продажба или кога постојат права на трети лица стекнати во добра вера, конфискацијата може да доведе до сложени имотно-правни односи. Потребно е внимателно утврдување на

субјективниот елемент и обемот на одговорност, со цел да не се повредат правата на лица кои не учествувале во противправното дејствие.

Второ, значаен практичен проблем претставува управувањето со конфискуваниот имот. Согласно Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети (2024), одзементиот недвижен имот може да биде предаден на надлежни институции, вклучително и на единиците на локалната самоуправа. Ова отвора прашања за нивните финансиски и административни капацитети да управуваат со ваков имот, како и за начинот на негово користење во јавен интерес. Без јасно дефинирани процедури и одржлив модел на управување, конфискацијата може да остане формална мерка без реален ефект.

Трето, примената на конфискацијата мора да биде во согласност со принципот на пропорционалност и со гаранциите за правична постапка. Правото на сопственост, заштитено и со Европската конвенција за човекови права, не е апсолутно, но неговото ограничување мора да биде законито, легитимно и пропорционално на целта што се постигнува. Во спротивно, постои ризик од уставни жалби или постапки пред Европскиот суд за човекови права, особено доколку мерката не е внимателно индивидуализирана во однос на конкретниот случај.

Оттука, иако конфискацијата претставува силен инструмент во борбата против бесправното градење, нејзината ефективност зависи од доследната судска практика, јасните управни процедури и координацијата меѓу судовите, обвинителството, Агенцијата за управување со одземен имот и единиците на локалната самоуправа.

6. Улогата на локалната самоуправа во спречувањето и санкционирањето на дивоградбите

Единиците на локалната самоуправа имаат клучна улога во управувањето со просторот и во обезбедувањето законит урбанистички развој. Согласно Законот за локална самоуправа и релевантните урбанистички прописи, општините се надлежни за донесување урбанистички планови, издавање одобренија за градење и вршење инспекциски надзор преку општинските инспекторати. Оттука, локалното ниво претставува прва линија на превенција и контрола на бесправното градење.

Во институционална смисла, локалната самоуправа има двојна позиција. Од една страна, таа е орган задолжен да обезбеди законитост, просторен ред и заштита на јавниот интерес. Од друга страна, токму на локално ниво се концентрираат ризиците од политички влијанија, клиентелизам и злоупотреба на службена положба, особено во постапките за издавање локациски услови и одобренија за градење. Оваа амбивалентна позиција ја прави локалната самоуправа централна алка и во превенцијата и во потенцијалната генеза на проблемот.

Практиката покажува дека значителен број дивоградби се поврзуваат со недоволен или ненавремен инспекциски надзор. Општинските инспекциски служби често се соочуваат со ограничени кадровски и технички ресурси, како и со недоволна институционална автономија. Дополнително, во одредени случаи донесените решенија за отстранување на бесправни објекти не се спроведуваат во целост, што создава перцепција на неказливост и ја ослабува генералната превенција.

Особено проблематично е прашањето на урбанистичкото планирање. Во дел од општините урбанистичко-планската документација е застарена или недоволно усогласена со реалниот демографски и економски развој. Ваквата состојба создава нормативен јаз меѓу фактичките потреби на населението и формалните услови за градба, што во одредени случаи резултира со бесправно градење како паралелен, неформален механизам за решавање на станбените или деловните потреби. Сепак, ваквата состојба не ја релативизира незаконитоста на дејствието, туку укажува на потребата од поефикасно и проактивно просторно планирање.

Кривичноправната димензија на улогата на локалната самоуправа е експлицитно утврдена во член 244-а став 4 од Кривичниот законик, кој предвидува одговорност за службено лице кое ќе издаде локациски услови или одобрение за градење спротивно на важечки урбанистички план, со што ќе прибави противправна имотна корист или ќе

предизвика штета. Со оваа одредба законодавецот јасно ја поврзува дивогоградбата со можните злоупотреби на службената функција и ја засилува одговорноста на локалните органи.

Сепак, судската практика покажува дека ваквите случаи релативно ретко се процесуираат, што отвора прашања за доследноста во примената на кривичноправните механизми и за степенот на институционална одговорност. Недоволната реакција во однос на службените лица може индиректно да ја поттикне појавата на дивогоградби, бидејќи ја намалува перцепцијата за ризик од санкција.

Оттука, улогата на локалната самоуправа во спречувањето и санкционирањето на бесправното градење не се исцрпува само во формалните надлежности. Таа опфаќа институционална одговорност, ефикасен инспекциски надзор, транспарентно урбанистичко планирање и доследна примена на кривичноправните механизми. Без функционална и професионална локална администрација, позитивно-правната рамка останува декларативна, а борбата против дивогоградбите – ограничено ефективна.

7. Односот меѓу управната постапка за легализација и казнено-правниот механизам – правниот парадокс помеѓу легализација и инкриминација

Коегзистирањето на кривичноправни санкции за бесправно градење и паралелните механизми за ретроактивна легализација создава сложен правен однос кој во теоријата се означува како нормативен парадокс. Од една страна, член 244-а од Кривичниот законик предвидува строги санкции, вклучително и затворска казна и задолжителна конфискација; од друга страна, Законот за постапување со бесправно изградени објекти овозможува утврдување правен статус на значителен број објекти изградени без одобрение. Ваквата паралелност може да ја ослабне превентивната функција на казненото право и да ја релативизира одговорноста за незаконско постапување (Veseli&Arifi, 2025).

Постапката за легализација претставува управен механизам со кој државата настојуваше да го реши историски акумулираниот проблем со дивогоградбите. Со донесувањето на овој закон, законодавецот фактички призна дека масовноста на бесправните објекти не може да се третира исклучиво преку рушење и казнување, туку бара институционално интегрирање во правниот систем. Во тој контекст, легализацијата има стабилизирачка функција – таа придонесува за расчистување на имотно-правните односи и за формализирање на постојната фактичка состојба.

Сепак, од казнено-правен аспект се поставуваат сериозни дилеми. Клучното прашање е дали легализацијата делува како инструмент за затворање на историскиот проблем или како сигнал дека незаконското градење може накнадно да биде толерирано. Повеќекратното продолжување на роковите за поднесување барања за легализација може да создаде очекување дека државата ќе продолжи со политика на нормативна толеранција, што потенцијално ја намалува превентивната функција на кривичното право.

Оттука, неопходно е јасно временско и нормативно разграничување меѓу објектите изградени во минатото и новите дивогоградби. Доколку ова разграничување не е доследно и транспарентно, се создава правна несигурност и се поткопува принципот на еднаквост пред законот. Казненото право, како *ultima ratio*, мора да испрати јасна порака дека новите незаконски дејствија ќе бидат предмет на строга санкција.

Понатаму, управната постапка за легализација може да има индиректно влијание врз кривичната постапка. Во практиката, можно е обвинетите да се повикуваат на започната или завршена постапка за легализација како аргумент за поблага санкција или за намалена општествена опасност на делото. Ова отвора прашање за односот меѓу управното и кривичното право и за границите на нивната автономија.

Дополнително, структурните слабости во урбанистичкото планирање и ограничените капацитети на локалните органи за контрола претставуваат фактори кои го одржуваат феноменот на бесправно градење, особено во руралните и периурбаните средини (Dimova et al., 2019). Во јавниот дискурс, локалните самоуправи укажуваат дека без продолжување на роковите за легализација значителен број објекти би останале нерешени, што би создало дополнителни имотно-правни компликации за граѓаните

(Vecer.press, 2026). Овие аргументи ја нагласуваат социјалната и економската димензија на проблемот, но истовремено ја засилуваат потребата од балансиран пристап кој нема да ја релативизира кривичната одговорност.

Оттука, односот меѓу легализацијата и инкриминацијата не треба да се сфати како меѓусебно исклучување, туку како прашање на внимателна нормативна координација. Управната постапка може да има стабилизирачка функција во однос на минатите состојби, но кривичноправниот механизам мора да остане јасен, доследен и ефективен во однос на новите случаи на бесправно градење. Само таков пристап може да ја зачува превентивната функција на казненото право и принципот на владеење на правото.

8. Проблематиката на бесправното градење во Република Северна Македонија: нормативен пристап и емпириски контрадикции

Бесправното градење претставува долгорочен структурен предизвик во Република Северна Македонија кој сериозно ја доведува во прашање ефективната на нормативната рамка и функционалноста на институционалниот надзор. Самото постоење на бесправно изградени објекти претставува отстапување од принципот на законитост, создава нееднаквост меѓу субјектите на правото и има значајни урбанистички, економски и безбедносни импликации. проблемот се карактеризира со изразена правна неизвесност и институционални предизвици, што често резултира со застој во системските решенија („Низ лавиринтите на дивоградбите...“, 2025).

Со донесувањето на Законот за постапување со бесправно изградени објекти (2011), законодавецот имаше намера да изврши институционално „затворање“ на историскиот проблем преку легализација на објектите изградени до 3 март 2011 година. Првичните процени говореа за околу 400.000 дивоградби, што ја оправдуваше интервенцијата со исклучителен карактер. Идејата беше по завршувањето на процесот да започне период на доследна примена на урбанистичките прописи и строга контрола на новите градби.

Меѓутоа, динамиката на законските измени и повеќекратното пролонгирање на роковите за поднесување барања за легализација укажуваат дека процесот не ги исполнил првичните очекувања. Во 2018 година беше констатирано дека останале нелегализирани околу 70.000 објекти, при што крајниот рок беше утврден на 31 декември 2018 година. Сепак, во јавниот дискурс во 2024 година повторно се изнесуваат процени за 200.000 дивоградби, што укажува на значителен јаз помеѓу нормативната амбиција и реалната состојба на терен.

Особено индикативна е контрадикцијата помеѓу политичките процени и официјалната статистика на Државниот завод за статистика. Според годишните извештаи (образец ГРАД.71А), кои ги пополнуваат општинските градежни инспекции, бројот на регистрирани бесправно изградени објекти во 2011 година изнесувал 1.412, додека во 2024 година тој број изнесува 757. На прв поглед, ова укажува на речиси двојно намалување на појавата („Низ лавиринтите на дивоградбите...“, 2025).

Сепак, методолошката напомена дека податоците се засноваат исклучиво на евидентирани случаи од инспекциски надзори отвора суштинско прашање: дали станува збор за реално намалување на бесправното градење или за ограничен институционален капацитет за негово детектирање? Јазот помеѓу официјалната статистика (под 1.000 случаи годишно) и јавните процени (50.000–200.000 објекти) укажува на сериозни слабости во системот на евиденција, контрола и координација меѓу институциите.

Дополнително, податоците покажуваат дека бесправното градење не престанало по 2011 година. Во 2024 година се евидентирани 151 бесправно изградени објекти за домување и 77 деловни објекти, што укажува на континуитет на појавата. Особено значајно е што се регистрирани и 46 објекти во државна сопственост, што отвора прашања за доследноста во примената на законските прописи и за институционалната одговорност.

Понатамошните иницијативи за нови легализации во 2021 и 2022 година дополнително ја засилуваат тезата дека иницијалниот закон не ја постигнал целта на трајно решавање на проблемот. Јавните реакции и институционалните блокади укажуваат на длабока поделба во однос на тоа дали легализацијата претставува инструмент за стабилизација или механизам што ја релативизира незаконитоста.

Оттука, емпириските податоци откриваат изразен дисбаланс помеѓу нормативната рамка и фактичката состојба. Повторливите законски интервенции не можат сами по себе да обезбедат системско решение. Потребен е интегриран пристап кој ќе опфати засилен инспекциски надзор, дигитализација на урбанистичките постапки, транспарентни бази на податоци и доследна казнена политика. Дури и бројката од 757 евидентирани случаи претставува сериозен индикатор за постоење на структурни слабости во системот на владеење на правото („Низ лавиринтите на дивоградбите...“, 2025).

Табела бр.1 - Приказ на бесправно изградени објекти во периодот од 2011-2024 година. Извор: Државен завод за статистика.

Година	Објекти за домување	Деловни објекти	Друго	Вкупно
2024	151	77	529	757
2023	172	62	546	780
2022	111	58	493	662
2021	210	73	456	739
2020	98	66	521	685
2019	160	55	651	866
2018	249	113	593	955
2017	138	78	536	752
2016	203	111	723	1.037
2015	232	104	725	1.061
2014	196	74	805	1.075
2013	247	108	920	1.275
2012	215	148	1.040	1.403
2011	388	163	861	1.412

Извор: Државен завод за статистика

9. Судска пракса и проблеми во примената на член 244-а

Судската практика во Република Северна Македонија во однос на примената на член 244-а од Кривичниот законик укажува на ограничена и селективна употреба на оваа инкриминација. Иако законодавецот предвидел релативно строги санкции, бројот на покренати постапки и правосилни пресуди не е во сооднос со обемот на проблемот што го потврдуваат јавните процени и управните евиденции. Ова создава впечаток дека постои јаз помеѓу нормативната строгост и практичната реализација на казненоправниот механизам.

Една од клучните причини за ваквата состојба лежи во комплексноста на докажувањето. За утврдување на кривична одговорност потребно е прецизно утврдување на фактичката состојба, вклучително и постоењето на градба, времето на нејзино изведување, статусот на одобрувањето за градење и усогласеноста со проектната документација. Во пракса често недостигаат релевантни катастарски податоци, геодетски елаборати или целосна административна документација, што го усложнува доказниот процес и ја отежнува работата на обвинителството.

Дополнителен проблем претставува перцепцијата за селективна примена на законот. Во јавниот дискурс често се наметнува впечаток дека бесправното градење од

страна на поединци се санкционира поригорозно, додека објекти поврзани со економски или политички влијателни субјекти ретко стануваат предмет на кривично гонење. Доколку ваквата перцепција има фактичка основа, таа директно го засега принципот на еднаквост пред законот и ја поткопува довербата во судскиот систем.

Особено комплексна е примената на став 4 од член 244-а, кој предвидува одговорност на службени лица. Издавањето на локациски услови и одобренија за градење претставува сложена административна постапка во која учествуваат повеќе институции и службеници. Ваквата распределеност на надлежностите често создава простор за избегнување на индивидуална кривична одговорност, бидејќи е тешко да се утврди јасна причинско-последична врска и конкретен облик на вина кај поединечно службено лице.

Оттука, иако член 244-а формално обезбедува солидна кривичноправна основа, неговата практична примена се соочува со сериозни доказни, институционални и перцептивни предизвици.

10. Практични предизвици и институционални слабости

Проблемот на бесправното градење не произлегува исклучиво од недостатоци во законската регулатива, туку во значителна мера е поврзан со слабости во институционалната имплементација. Општинските инспекторати, кои претставуваат прва линија на контрола, често располагаат со ограничени кадровски и технички ресурси, што ја намалува нивната способност за навремено откривање и санкционирање на незаконските градби.

Покрај ресурсните ограничувања, не може да се занемари и влијанието на политичките и локалните притисоци. Во средини каде што урбанистичките одлуки имаат значајна економска тежина, постои ризик инспекциските постапки да бидат одложувани или селективно применувани. Недостатокот од координација меѓу локалната самоуправа, ресорните министерства, обвинителството и судовите дополнително ја ослабува институционалната реакција.

Особено проблематична е неефикасноста во извршувањето на донесените решенија. Дури и кога инспекциските органи ќе утврдат бесправна градба и ќе донесат решение за отстранување, практичната реализација често се одложува или не се спроведува во целост. Ова создава перцепција на неказниност и го намалува превентивниот ефект на санкциите.

Континуираните политики на легализација дополнително придонесуваат за амбивалентен институционален сигнал. Кога законодавецот повеќепати ги продолжува роковите или иницира нови процеси на легализација, се создава очекување дека бесправното градење може накнадно да биде интегрирано во правниот систем, што индиректно ја ослабува дисциплинирачката функција на казненото право.

Сите овие фактори укажуваат дека проблемот не е само нормативен, туку и институционален и културолошки, поврзан со начинот на кој се перципира и применува владеењето на правото.

11. Препораки за унапредување на казнено-правниот и институционалниот одговор

Ефикасното справување со бесправното градење бара интегриран и долгорочен пристап кој ќе ја надмине фрагментарноста на постојниот систем. Јакнењето на инспекциските служби, како во кадровска така и во техничка и финансиска смисла, претставува предуслов за навремено откривање и санкционирање на незаконските градби. Без институционален капацитет, ниту една нормативна рамка не може да биде ефективна.

Понатаму, дигитализацијата на постапките за издавање дозволи и воспоставувањето јавнодостапни и транспарентни бази на податоци би можеле значително да ги намалат коруптивните ризици и да ја зголемат отчетноста на службените лица. Во таа насока, неопходна е и поинтензивна координација со јавниот

обвинител во сите случаи каде што инспекцискиот надзор утврдил елементи на кривично дело.

Специјализацијата на обвинители и судии во областа на урбанистичкиот криминалитет и поврзаната корупција би придонела за поголема конзистентност и експертиза во примената на член 244-а. Дополнително, доследната примена на конфискацијата како задолжителна мерка е клучна за елиминирање на профитниот мотив, кој често стои зад бесправното градење.

Конечно, неопходна е ревизија на политиката на легализација со јасно и недвосмислено разграничување меѓу историските случаи и новите дивоградби. Само преку доследна санкциониращка политика и реално процесуирање на службените лица кога постојат елементи на злоупотреба, може да се воспостави систем во кој владеењето на правото ќе биде практично, а не декларативно начело.

Заклучок

Бесправното градење во Република Северна Македонија претставува сложен и повеќеслоен феномен кој ги поврзува урбанистичките политики, управните механизми и казнено-правната заштита на јавниот интерес. Анализата покажа дека и покрај постоењето на релативно конзистентна нормативна рамка, вклучително и инкриминацијата од член 244-а од Кривичниот законик, практичната примена на казненоправниот механизам останува ограничена и недоволно ефективна.

Нормативната строгост, изразена преку предвидените затворски казни и задолжителната конфискација, не е во целосна корелација со емпириската состојба, која укажува на релативно мал број процесуирани случаи и доминантна примена на условни осуди. Дополнително, коегзистирањето на кривичноправни санкции и управни механизми за легализација создава нормативна тензија која може да ја ослабне превентивната функција на казеното право, особено доколку не постои јасно разграничување меѓу историските случаи и новите дивоградби.

Локалната самоуправа се јавува како централна институционална точка во овој процес, имајќи предвид дека токму на локално ниво се носат урбанистичките планови, се издаваат одобренијата за градење и се врши инспекциски надзор. Меѓутоа, ограничените капацитети, политичките влијанија и недоволната координација со обвинителството и судовите ја намалуваат ефикасноста на системот и ја отвораат можноста за селективна примена на законот.

Оттука, проблемот на бесправното градење не може да се реши исклучиво преку повторливи законски интервенции или ад хок легализации. Потребен е интегриран пристап кој ќе обезбеди јасна и предвидлива казнена политика, зајакнат инспекциски надзор, транспарентни урбанистички процедури и доследна примена на конфискацијата како средство за елиминирање на профитниот мотив. Само преку системска институционална одговорност и координирано дејствување може да се постигне реално намалување на бесправното градење и доследна заштита на владеењето на правото.

Користена литература

- Arifi, B., & Veseli, S. (2025). *Illegal construction as a criminal offense in the Republic of North Macedonia: Legal analysis*. SEEU Review, 20(1), 50–59.
- Dimova, S., et al. (2019). Analysis of illegal building legalization processes and planning challenges. In *Proceedings of the 2019 World Bank Conference on Land and Poverty*. The World Bank.
- Kosevaliska, Olga and Maksimova, Elena (2018) [Организиран криминал и корупција - скрипта](#). [Teaching Resource]
- Kosevaliska, Olga and Maksimova, Elena (2018) [Организиран криминал и корупција - практикум](#). [Teaching Resource]

- Vecer.press. (2026, февруари 11). *Нова шанса за 200 илјади дивоградби?*<https://www.vecer.press/nova-shansa-za-200-iljadi-divogradbi>
- Апелационен суд Битола. (2024). *КЖ-31/24*.
- Државен завод за статистика. (2026). *Бесправно изградени објекти во 2023 година*.
<https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstanie.aspx?id=66&rbr=14704>
- Ѓорѓиев, В., & Ѓорѓиев, Ѓ. (n.d.). *Бесправни објекти со временска детерминација на градење и ден после тоа во Република Македонија*.
- Закон за градење, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/09, 124/10, 18/11, 36/11, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 217/15, 226/15, 30/16, 31/16, 39/16, 71/16, 132/16, 35/18, 64/18 и 168/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 244/19, 18/20, 279/20, 227/22, 111/23, 224/24, 224/24, 255/24, 3/25, 17/25, 87/25, 101/25, 250/25 и 269/25).
- Закон за локална самоуправа, („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/02 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/24).
- Закон за постапување со бесправно изградени објекти. (2011). *Службен весник на Република Македонија*, бр. 23/11, 54/2011; 155/2012; 53/2013; 72/2013; 44/2014; 115/2014; 199/2014; 124/2015; 129/2015; 217/2015; 31/2016; 190/2017; 174/2021; 41/2026 .
- Закон за просторно и урбанистичко планирање. (2005). *Службен весник на Република Македонија*, бр. 51/05, со измени и дополнувања.
- Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка. (2024). *Службен весник на Република Северна Македонија*, бр. 64/2024.
- Камбовски, В. (2011): Коментар на Кривичниот Законик, Матица.
- Кривичен законик. (1996). *Службен весник на Република Македонија*, бр. бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17 и 248/18 и бр.36/23, 188/23, 16/26 И 17/26).
- Низ лавиринтите на дивоградбите се стигнува до ќор-сокак. (2025, февруари 26).
pari.com.mk. <https://pari.com.mk/niz-lavirintite-na-divogradbite-se-stignuva> .
- Основен суд Охрид. (2022). *К-129-22*.
- Основен суд Струга. (2020). *К-224/20*.
- Основен суд Струга. (2024). *К-311/24*.
- Основен суд Струга. (2025). *К-723/25*.
- Основен суд Тетово. (2022). *К-64/22*.
- Основен суд Тетово. (2024). *К-661/24*.
- Основен суд Тетово. (2025). *К-319/25*.
- Пржеска, Т. (n.d). *Правниот режим на бесправните објекти во македонскиот правен систем* (презентација). Правен факултет „Јустинијан Први“, УКИМ.
- Хаџи-Николов, Л. (2021). *Анализа на првостепената постапка за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти во Р.С. Македонија*. *Student's Social Science Journal*, 11, 75–89.