

РЕГУЛАЦИЯ НА ХАЗАРТА: ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

GAMBLING REGULATION: TRENDS AND RECOMMENDATIONS

Автори:

Георги Георгиев, катедра „Туризъм”, Колеж по туризъм – Благоевград,
ggeorgiev.h@gmail.com (Department of Tourism, College of Tourism –
Blagoevgrad, ggeorgiev.h@gmail.com)

Даниел Данов, докторант в катедра „Международно право и право на ЕС“,
Юридически факултет, УНСС, e-mail: daniel.danov@unwe.bg (Daniel Danov,
PhD candidate, Department of International and EU Law, Juridical Faculty,
UNWE, daniel.danov@unwe.bg или danielidanov@gmail.com).

Резюме: Хазартната индустрия в България, ЕС и света се намира в състояние на постоянен прогрес и промяна в ерата на дигитализация, глобализация и технологичен напредък чрез мобилни приложения, блокчейн и крипто активи, както и изкуствен интелект. Традиционният модел на регулиране на хазарта чрез императивна нормативна уредба (наричана в доктрината като „hard law“) освен своите предимства все повече доказва и своите ограничения, защото изостава от обществените, етични и технологични достижения и постоянно се налага да ги догонва, което не винаги се получава. Законът за хазарта в България, особено след промените през 2020 г. и новите рекламни рестрикции от 2024 г., е пример за традиционен hard law подход за правна регулация на хазартната индустрия, с който е направен опит да се обхване целият спектър на хазартни услуги. Към последните изменения и допълнения на закона за хазарта в България обаче (изм. и доп. ДВ. бр.49 от 17 Юни 2025г.) това не се случва и неуспешно са регулирани или липсва регулация въобще за някои нови технологии и видове хазартни услуги като: крипто казино, социални казино игри, виртуални предмети, токени/NFT, приптоактиви и други. В тези „сиви зони“ на правна регулация ролята на soft law инструментите като кодекси, насоки, стандарти, меморандуми, зелени книги и добри практики може да бъде ключова. Настоящата публикация има за цел да изследва и да докаже, че въпреки доминантната роля на hard law чрез българския закон за хазарта, интегрирането на soft law инструменти, особено по отношение на новите технологии и платежни модели е не само възможно, но и необходимо за ефективна, адаптивна и предвидима регулация на хазартната индустрия.

Ключови думи: хазарт, право на ЕС, борба с прането на пари, отговорен хазарт, криптовалута, пари, реклама.

JEL: K 20, K 23, K 29

Summary: *The gambling industry in Bulgaria, the EU, and the world is undergoing constant progress and change in the era of digitalization, globalization, and technological advances through mobile applications, blockchain and crypto assets, as well as artificial intelligence. The traditional model of gambling regulation through mandatory legislation (referred to in doctrine as “hard law”) has its advantages, but it is increasingly proving its limitations because it lags behind social, ethical, and technological advances and is constantly forced to catch up, which is not always possible. The Gambling Act in Bulgaria, especially after the changes in 2020 and the new advertising restrictions from 2024, is an example of a traditional hard law approach to the legal regulation of the gambling industry, which attempts to cover the entire spectrum of gambling services. However, with the latest amendments and additions to the Gambling Act in Bulgaria (amended and supplemented, State Gazette No. 49 of June 17, 2025), this is not the case, and some new technologies and types of gambling services, such as crypto casinos, social casino games, virtual items, tokens/NFTs, crypto assets, and others. In these “gray areas” of legal regulation, the role of soft law instruments such as codes, guidelines, standards, memoranda, green papers, and best practices can be key. This publication aims to examine and demonstrate that, despite the dominant role of hard law through the Bulgarian Gambling Act, the integration of soft law instruments, especially with regard to new technologies and payment models, is not only possible but also necessary for effective, adaptive, and predictable regulation of the gambling industry.*

Key Words: *soft law, gambling, hard law, EU law, anti-money laundering, responsible gambling, crypto, money, advertising.*

JEL: K 20, K 23, K 29

Увод:

Настоящото изследване си поставя за цел да допринесе за по-доброто разбиране на регулирането на хазарта от страна на държавата като традиционно една от най-рестриктивните области на осъществяване на икономическа дейност. По отношение на предоставянето на хазартни услуги обичайно се прилагат тежки лицензионни, контролни и санкционни нормативни механизми с цел защита на обществения интерес, предотвратяване на зависимости и ограничаване на финансовите злоупотреби с прилагане на мерки срещу изпирането на пари. Въпреки това, от началото на 21-ви век (от 2000 г. насам) е налице изключителен технологичен напредък, който чрез разнообразни дигитални платформи, мобилните приложения, блокчейн технологии, крипто активи, токенизирани активи, интернет на нещата и изкуствен интелект, изправя традиционното законодателството в България, ЕС и по света (наричано в доктрината още „hard law”) пред безпрецедентно предизвикателство за определянето на границите по смисъла на закона между „обикновена игра“ и „хазарт“, между „пари“ и „цифрова стойност“, между „регулация“ и „саморегулация“, те с течение на времето и обстоятелствата стават все по-размити, което пък поражда необходимостта от научно изследване на актуалните проблеми в теорията и практиката.

Българският Закон за хазарта е пример за традиционно нормативно регулиране (hard law), а чрез него държавата ни осигурява в значителна степен правна сигурност и предвидимост по отношение на хазартните игри и дейности. Действащият закон за хазарта в България е в сила от 01.07.2012 г., претърпял е редица изменения и допълнения и урежда условията и реда за организиране на хазартни игри, дейностите свързани с производство, разпространение, сервиз и внос на игрално оборудване, издаването, продължаването, отнемането и прекратяването на лицензи. След промените от 2020 г., контролът върху дейностите по закона за хазарта надзорът премина към Националната агенция за приходите (НАП). По този начин всяка хазартна игра и дейност съгласно българският закон за хазарта на територията на Република България може да се организира само с лиценз, издаден от Националната агенция за приходите. На практика държавата осъществява строг и централизиран контрол, а дори след промените в закона (Изм. - ДВ, бр. 42 от 2024 г.) е налице и почти пълна забрана на рекламата на хазартни игри. Регулацията с българския закон за хазарта обаче оставя без достатъчно внимание съвременните тенденции свързани с предоставянето на хазартни услуги повлияни от технологичния напредък. Настоящият твърд нормативен подход на закона ни за хазарта обаче се основава на парадигмата на „традиционен хазарт“ под формата на наземни казина и игрални зали, спортни залагания или организиране на хазартни игри чрез интернет страници при които участието и печалбите се изразяват единствено в парична форма, деноминирани във фиатна валута (левове или скоро в евро).

Технологичният напредък и съответно глобалната дигиталната среда, от своя страна, създават множество хибридни модели за предоставяне на хазартни услуги в различни юрисдикции по света едновременно, като например: залагания чрез мобилни приложения, социални казино игри, игри с виртуални предмети (loot boxes) и крипто казина (в които депозитите и изплащанията на печалби се осъществяват чрез криптовалути, токени, NFT или други цифрови активи имащи стойност). Подобни иновативни форми на организиране на хазартни игри може да се направи извод, че не попадат ясно в обхвата на българския закона за хазарта, тъй като се осъществяват чрез технологични средства и способности, или не използват „пари“ в традиционния икономически и юридически смисъл на понятието, а всичко това предизвиква съмнение дали представляват „хазартна игра“ или „игра на умения“, „обикновена развлекателна дейност“ или „дейност по закона за хазарта“.

И от теоретична и от гледна точка на практиката именно в тези зони където границата между явленията регулирани от традиционното право и повлияни от технологиите е тънка, възниква необходимостта от гъвкаво право (soft law) т.е. от насоки, кодекси, препоръки, добри практики, зелени книги, стандарти и етични правила, които да компенсират hard law несъвършенствата или дори пропуските. Soft law инструментите не могат да запълват празноти в правото, защото hard law се приемат от парламента по установен ред, но без да противоречат на традиционните правни норми, могат да спомагат за тълкуването им, за облекчаване на дейността на хазартните оператори и надзорния орган (НАП) или дори за последващо допълнение на законите по установения за това ред. От друга страна, soft law инструментите, създавани от европейски и международни организации като EGBA (European Gaming and Betting Association), EUROMAT (European Gaming and Amusement Federation), European Lotteries, FATF, и национални регулатори като НАП, UK Gambling Commission, играят ключова роля в изграждането на общи стандарти за отговорна игра, съответствие с мерките срещу изпиране на пари, защита на малолетни и непълнолетни, рекламна етика и технологична сигурност.

1. Има ли Soft Law влияние при регулацията на хазарта?

Гъвкавото право няма правнообвързваща сила, но въпреки това може да влияе върху практиката на НАП и на лицензираните организатори на хазартни игри, а в някои случаи дори подготвя основата за бъдещо законодателство. Пример за това са Насоките на EGBA срещу изпиране на пари (в превод от английски език от Guidelines on Fighting Money Laundering, публикувани през 2022 година (European Gaming and Betting Association (EGBA), 2022), които очертават значението на мерките срещу изпирането на пари в европейската икономика и по-късно дори да не биват дословно инкорпорирани са сходни с приетите Регламент (ЕС) 2024/1624 на Европейския парламент и на Съве-

та, 2024 и Директива (ЕС) 2024/1620 на Европейския парламент и на Съвета, 2024 (Създаване на Орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма). Аналогично, Кодексът за отговорна реклама (European Gaming and Betting Association (EGBA), 2020) не може да запълни нормативната празнота налична в традиционните закони за хазарта в различните национални режими, включително българския, но този soft law инструмент съдържа правила за поведение, които помагат както на надзорните органи, така и на лицензираните оператори при определяне на рекламното съдържание на хазартните услуги, защитата на непълнолетните, посланията за отговорен хазарт, използването на социалните мрежи и спонсорството с цел реклама.

След изложените примери, логично следва да бъде отговорено на въпроса как изобщо soft law инструменти като посочените по-горе биха имали някакво значение за действащата нормативна уредба на хазартната индустрия? Изобщо право ли е soft law и как неговите правила за поведение и принципи могат да имат последици при регулирането на хазарта? За да се отговори на поставените въпроси е задължително да се обърне внимание на това какво българската hard law правна рамка не предвижда, а именно изрична регулация за социални казино игри, крипто валути, NFT или токенизирани печалби от залагания, но от друга страна не ги и забранява. Те съществуват в „сива зона“ или иначе казано извън обхвата на закона за хазарта, но в рамките на други общи законови режими, които изискват предоставящия подобни услуги да спазва всякакви други традиционни правни норми като такива от клоновете на потребителското, данъчно, авторско, технологично и друго право. Липсата на специфични правила за етична реклама, защита на личните данни, механизми за предотвратяване на изпирането на пари при крипто плащания и вътрешни политики като модел за лицензираните оператори по отношение на организирането на отговорна игра създава юридическа празнота, която може да бъде успешно адресирана именно чрез доброволни soft law стандарти и други видове гъвкави инструменти. Следва да се обърне внимание, че подобна възможност акцентира върху доброволността на soft law с оглед неговата липса на юридическа задължителност. С други думи гъвкавите инструменти се прилагат от надзорните органи на хазарта и от лицензираните оператори само по желание или на база на авторитета на създателите на soft law (в повечето случаи това са влиятелни браншови организации, асоциации или изтъкнати представители на академичните среди, които чрез своята легитимност гарантират валидността на гъвкавите стандарти, кодекси, зелени книги и други).

От друга страна, постоянните нововъведения при платежните услуги също постоянно променят хазартната индустрия, например: електронни пари и средства, MiCA (Регламент (ЕС) 2023/1114 на Европейския парламент и на Съвета, 2023) токени за електронни пари и децентрализирани крипто валути вече поставят сериозно въпроса дали под понятието „пари“ по смисъла на Закона за

хазарта се включват и нефиятни средства. Действащата дефиниция в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на закона за хазарта („Залог” е всяко плащане на пари, пряко или под друга форма, за участие в хазартна игра с цел получаване на печалба), е ограничителна и донякъде неразбираема за съвременната дигитална и трансгранична икономика. Съгласно Закона за Българската народна банка:

„Чл. 25. (1) Българската народна банка има изключителното право да пуска в обращение банкноти и монети.

(2) Банкнотите и монетите, издадени от банката, са законно платежно средство и задължително се приемат за плащания в пълната им номинална стойност без ограничения.

(3) Българската народна банка осигурява печатането на банкноти и сеченето на монети, както и опазването и съхраняването на непуснати в обращение банкноти и монети и опазването и унищожаването на изтеглени от обращение банкноти и монети.”, което означава, че понятието „пари” обхваща законно платежно средство емитирано от БНБ (в момента лев, а след въвеждане на еврото - евро). На регионално ниво в Европейския съюз пък традиционното право под формата на РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 974/98 НА СЪВЕТА от 3 май 1998 година относно въвеждането на еврото (Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета, 1998): „Считано от 1 януари 2002 г. ЕЦБ и централните банки на участващите държави-членки пускат в обръщение банкнотите, деноминирани в еуро. Без това да засяга член 15, тези банкноти, деноминирани в еуро, са единствените банкноти, които имат статус на законно платежно средство във всички тези държави-членки”. Следователно след влизането на България в еврозоната (предвидено за 2026 г.), „пари“ ще означава евро банкноти и монети, издадени от Европейската централна банка и националните банки на ЕС. Излиза, че *hard law* инструментите и в България и в ЕС наблягат на централизираната регулация на „парите”. Какво обаче е имал предвид българският законодател в дефиницията на залог допълвайки, че „Залог” е всяко плащане на пари, пряко или под друга форма? Възможно ли е законодателят да е имал предвид, че под „друга форма” се имат предвид също криптоактиви и други иновативни повлияни от технологичния прогрес средства, които могат да се използват за залагане и изплащане на печалби? За да се избегне правна несигурност е препоръчително надзорният орган върху хазарта НАП да издаде насоки или добри практики под формата на *soft law*, които да уточнят какво е допустимо като „пари” под „друга форма“ на плащане. Например нормативната дефиниция на залог в закона за хазарта може да се промени така „§ 1, т. 1 ЗХ, така че да звучи примерно така:

„Залог е всяко плащане на пари или парична стойност, включително електронни пари, представляващи фиатна стойност, за участие в хазартна игра с цел получаване на печалба.“ По този начин би се избегнала несигурността в правните субекти, лицензираните оператори, защото законът за хазарта не е

бил замислен по начин, по който да включва криптоактиви и други анонимни платежни средства, а вместо това *hard law* се отнася до заместители на пари (жетони, фишове, импулси), които представляват реална легова или в бъдеще легова стойност. Токените за електронни пари съгласно MiCA могат да се разглеждат като „друга форма на пари“, но само ако се използват чрез лицензирани платежни канали, за което е необходим фиатен сетълмент. Изложеното по-горе относно използването на „пари“ при регулацията на хазарта в България идва да покаже, че *soft law* инструментите намират реално приложение било чрез насоки от компетентния орган, или чрез кодекси на браншови организации (EGBA, EUROMAT, European Lotteries и други) и стандарти от FATF, AMLA като по този начин играе допълваща и тълкувателна роля. Гъвкавите инструменти не изменят правната дефиниция в закона за хазарта, но могат да уточнят как тя да се прилага в практиката. Например, кога електронни пари и средства или токени за електронни пари могат да се третират като „пари“ при залаганя и изплащане на печалби. От своя страна НАП може чрез *soft law* насоки да приеме, че „пари под друга форма“ (§1, т.1 ЗХ) включва електронни пари, ако те са конвертируеми във фиат и под надзора на лицензирана институция издател на електронни пари.

За разлика от твърдата законова рамка на хазарта (закон за хазарта като *hard law*), от другата страна, гъвкавите *soft law* инструменти обичайно се развиват на наднационално или браншово ниво и винаги от авторитетни създатели. Влиянието на *soft law* обаче е безспорно, което се изразява освен по отношение на дефиницията на „залог“ и „пари“ в българското и европейското право, също може да допринесе за различни аспекти на хазартната дейности като тълкуването и дори за съдебната практика по отношение на иновативните крипто казина и социалните казино игри, да спомогне за по-ефективни мерки срещу изпирането на пари в контекста на хазарта и разгръща потенциала на *soft law* инструментите като полезно допълнение, а не алтернатива на традиционното законодателство. Нещо повече, именно *soft law* позволява на традиционното право да догонва бързо променящия се свят вследствие на технологичния напредък, промяната в климата и глобализацията. Практическата приложимост на този извод е, че *soft law* инструментите могат да се използват при предоставяне или контролиране на хазартни услуги в следните направления:

1. Тълкувателна функция: например чрез *soft law* кодекси или насоки, които често адресират неясноти в закона или практиката. Пример за това както е как да се прилага „risk-based подход“ като насоките на Работна група за финансови действия (Financial Action Task Force – FATF), 2009.

2. Ниво на гъвкавост и адаптация: *hard law* като например закон за хазарта се променя бавно от парламента. От друга страна *soft law* може да реаги-

ра по-бързо на нови модели за организиране на хазартни игри или депозирание и изплащане на печалби, като например по отношение на: криптоактиви, токени, мерки срещу изпиране на пари и други особености на хазартната индустрия.

3. Хармонизация между различните юрисдикции в ЕС и по света: ако хазартен оператор действа на много пазари, кодекси като тези на EGBA помагат да се уеднаквят стандартите на голяма трансгранична група от компании по отношение например на тяхната реклама или мерки срещу изпиране на пари и намалява риска от нарушаване на национални правни норми, защото ще се следват добри практики в бранша, които са създадени от утвърдени експерти в бранша запознати с правната рамка по целия свят.

4. Превенция от нарушения и добра репутация: придържането към soft law стандарти може да послужи като защитен механизъм за лицензираните оператори пред регулатор като НАП. Спазването на добри практики или доказани авторитетни правила за поведение, кодекси, зелени книги и други сходни soft law инструменти са доказателство за добросъвестност и укрепва доверието, както от страна на надзорния орган, така и на участниците в хазартните игри.

5. Мост към бъдещо традиционно законодателство: някои елементи на soft law могат да бъдат използвани в бъдещи изменения или допълнения на разпоредби от закона за хазарта (например по отношение на рекламата и нейните ограничения, мерките срещу изпиране на пари, легални дефиниции на конкретни понятия в закона, видове лиценз, дори по отношение на осъществяването на контрола спрямо хазартния бранш. Всичко това означава, че законът за хазарта няма да се изменя и допълва следвайки единствено формалната парламентарна процедура, а напротив ще се движи наравно с добрите и утвърдени авторитетни практики в хазартната индустрия, които са ясно дефинирани и постоянно търпят развитие именно в soft law инструментите от различно естество.

2. Примери за soft law инструменти в хазартната регулация

Soft law инструментите действат като мост между традиционната правна регулация на хазарта в различните юрисдикции, включително България и практическите нужди на лицензираните оператори, като предлагат валидни способности за тълкуване на законодателството, стандарти и механизми за прилагане на добри практики, без по никакъв начин да отменят действащите закони. В настоящата глава се изследват някои от ключовите soft law инструменти и ще се обоснове с примери как те конкретно могат да помагат и дори допълват регулацията на хазартната индустрия.

На 28.04.2020 г. е публикуван Кодекс за поведение при отговорна реклама на онлайн хазарт от EGBA (European Gaming and Betting Association),

което освен, че е Soft law инструмент е и един от най-ранните паневропейски опити да се установят конкретни стандарти за реклама на онлайн хазарт, които надхвърлят минималните изисквания на националните закони. Кодексът като гавкаво право е изцяло доброволен за изпълнение и приложим от лицензираните хазартни оператори, които са членове на EGBA. Кодексът от друга страна не отменя националните закони регулиращи хазарта, а ако традиционните правни норми изискват определят по-строги правила за поведение, те имат примат пред soft law. Значимостта на кодекса проличава от съдържащите се в него правила и принципи относно следните направления:

1. модерирание на съдържание (в превод от английски език „content moderation“) и ограничения върху агресивни маркетингови елементи;

2. защита на непълнолетни (забрана за използване на популярни анимирани герои, забрана за целенасочена реклама към аудитории от млади хора, изискване за символи за възраст)

3. задължителни компоненти на рекламата: съобщения за отговорна игра (в превод от английски език „responsible gambling messaging“), с указания за рискове, предупреждения и други.

4. специални мерки за социални мрежи като Facebook, YouTube, Twitter, Instagram и наемането на инфлуенсъри – изисквания за видимост и за конкретна минимална възраст за участие в хазартни игри, филтриране на съдържанието, до което имат достъп потребителите онлайн.

5. спонсорство: предвидени са конкретни препоръки за ограничения, когато спонсорството е свързано с лица или събития, които имат насоченост към аудитория от млади хора.

Кодексът на EGBA обаче не е просто текст, който да остане статичен като добра препоръка, или веднъж създаден вече да не търпи никакво развитие. Напротив, през 2022 г. (Yogonet, 2022), European Advertising Standards Alliance (EASA) анализира 1 240 реклами от лицензирани хазартни оператори членове на EGBA, в 4 държави (Гърция, Румъния, Ирландия и Швеция) и излиз с оценка, че кодексът представлява солидна основа за отговорна реклама при организирането на хазартни игри и че мнозинството мерки вече се прилагат, макар да са посочени и конкретни препоръки за подобрене като: по-ясно посочване на законовите изисквания за допустима възраст за участие в онлайн хазартни игри, предоставянето на предварително уведомление и механизмите за превенция на непълнолетните в социалните мрежи. Последният мониторинг на кодекса отново е осъществен от независимата организация European Advertising Standards Alliance (EASA) и е приключил декември 2024 г. Експертите на EASA са прегледали общо 120 реклами на лицензирани хазартни оператори членуващи в EGBA, сред множество канали за реклама като: телевизия, YouTube, уебсайтове и социални мрежи в Гърция, Испания, Румъния и Великобритания. Относно основният акцент е върху защита на непълнолетните, а резултатът е

задоволителен по отношение на рекламите излъчвани в канали а реклама като телевизията и YouTube, но не липсва и критика по отношение на агресивната реклама в социалните мрежи, която е опасна за децата. Връзката на кодекса за поведение при отговорна реклама на онлайн хазарт с традиционното право е очевидна, защото създателите му отправят апел при всеки мониторинг на гъвкавия инструмент към все повече лицензирани организатори на хазартни игри да се присъединят и доброволно да спазват препоръките му като по този начин се повишат стандартите за отговорна реклама при осъществяване на тази икономическа активност. Всичко това е само и единствено от полза за държавните органи като НАП осъществяващи контрол за спазване на забраната или ограничаване на рекламата на хазартни игри, защото те продължават да действат и да се спазват, но лицензираните хазартни оператори стават по-отговорни при извършването на дейността си.

Важен аспект при организирането на хазартни игри и контрола са мерките срещу изпирането на пари за което съществуват *hard law* правила за поведение. В България (Национална агенция за приходите (НАП), n.d.): “Контролът и превенцията срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма се осъществява от Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавна агенция „Национална сигурност“ (САД ФР на ДАНС). НАП включва в надзорната си дейност над хазартния сектор и проверки за съответствие (чл. 7 – 9, чл. 72, Глава втора, Глава трета, Раздел I, Глава седма, Раздел II и Глава осма от ЗМИП).

Приходната агенция упражнява надзор чрез прилагане на основан на риска подход самостоятелно или съвместно със САД ФР на ДАНС. При осъществяване на самостоятелни контролни действия и при констатиране на нарушения по ЗМИП, НАП съставя актовете за установяване на административно нарушение и налага имуществени санкции. Контролът и превенцията срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма се осъществява от Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавна агенция „Национална сигурност“ (САД ФР на ДАНС). НАП включва в надзорната си дейност над хазартния сектор и проверки за съответствие (чл. 7 – 9, чл. 72, Глава втора, Глава трета, Раздел I, Глава седма, Раздел II и Глава осма от ЗМИП). Приходната агенция упражнява надзор чрез прилагане на основан на риска подход самостоятелно или съвместно със САД ФР на ДАНС. При осъществяване на самостоятелни контролни действия и при констатиране на нарушения по ЗМИП, НАП съставя актовете за установяване на административно нарушение и налага имуществени санкции. Контролните действия по прилагането на ЗМИП и Закон за мерките срещу финансирането на тероризма (ЗМФТ) се осъществяват комплексно в хода на данъчно-осигурителния контрол от органите по приходите в дирекции „Контрол“ и Главна Дирекция „Фискален контрол“ в НАП.” Стойността на мерките срещу изпиране на пари, освен в

национален контекст има и международно значение, защото хазартната индустрия става все по-иновативна и същевременно трансгранична, а платежните инструменти и възможности за депозиране на пари и изплащане на печалби се променят непрекъснато. Възможно ли е обаче регулирането на мерките срещу изпиране на пари единствено чрез традиционно законодателство и в частност ЗМИП и ЗМФТ? Отговорът на поставения въпрос следва да бъде отрицателен. По силата на действащото законодателство (ДАНС, n.d.), ДАНС издава за прилагане на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма: указания, насоки, наръчници, списък с длъжности, рискови индикатори и други. По своята юридическа природа посочените актове на ДАНС са ненормативни или противоположни на дефиницията за нормативен акт скрепена *de lege lata* със закона за нормативните актове (Закон за нормативните актове, 1973): “Нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган”. Така за разлика от нормативните актове, тези които издава ДАНС по отношение на мерките срещу изпиране на пари са “ненормативен акт” или това е всеки акт, който не съдържа общи правила за поведение с многократно приложение, за разлика от нормативния акт. В практиката, подобни ненормативни актове имат значение, защото НАП, БНБ и други държавни органи често се позовават на насоки и указания като тези издадени от ДАНС при проверки във връзка със заложената им по закон компетентност за да аргументират защо дадено поведение на проверявания субект е правилно или неправилно. В случай, че въпросът за валидността на определени действия бъде отнесен пред компетентния държавен съд, тогава например всеки лицензиран хазартен оператор може да оспори указанията на ДАНС и те не биха били задължителни за съда, защото нямат нормативна сила, а съдът прилага само закона и подзаконовите актове. Въпреки това издаваните от ДАНС имат тълкувателен и инструктивен характер, издадени на основание законово правомощие на институцията. Такива актове нямат обвързваща сила на *hard law*, но имат *de facto* значение за спазването на действащото законодателство, защото ориентират поведението на задължените лица и надзорните органи. Следователно, макар и условно указанията и други подобни актове на ДАНС могат да се възприемат дори като институционализирана форма на *soft law*, чиято сила произтича не от задължителност, а от авторитет и ползите от следването на добрите практики и стандарти. Подобни инструменти са ключови за регулацията на хазарта и в частност мерките срещу изпиране на пари защото позволяват динамично адаптиране към нови специфични рискове от изпиране на пари или финансиране на тероризъм (например анонимни крипто плащания, или затруднена идентификация на лица в дигитална среда), без да се налага незабавна законодателна промяна в ЗМИП или ЗМФТ.

Изследването по-горе доказва, че дори публичен орган като ДАНС има

правомощие да издава ненормативни актове, които биха могли да се квалифицират като *soft law*, а не като традиционна правна регулация *hard law* защото подобни актове не създават нови задължения, а разясняват как да се прилагат съществуващите по ЗМИП и ЗМФТ, като имат висока практическа тежест поради авторитета на институцията и законовата им основа. Само в кръга на компетентност съгласно Закона за Държавна агенция “Национална сигурност” ли е възможно *soft law* да има последици при регулирането на хазартната индустрия? През Септември 2022 г., EGBA публикува Насоки за борба с прането на пари и финансирането на тероризма за европейския сектор на онлайн хазарт (в превод от английски език от *Guidelines on fighting money laundering and terrorist financing for the European online gambling sector*), (Европейска асоциация за хазарт и залагания (EGBA), 2022), което е браншови *soft law* инструмент, с който се акцентира върху принципа за риск-базиран надзор, което е типично и за действащите *hard law* инструменти на ЕС с мерките срещу изпиране на пари. По същество обаче насоките на EGBA изрично подчертават, че всички национални, европейски или наднационални закони относно мерките срещу изпирането на пари (AML) имат предимство пред насоките, а в случай на противоречие при тълкуването, първите задължително се прилагат с предимство. In concreto, *soft law* инструмента с насоки на EGBA включва:

1. препоръки към лицензираните хазартни оператори за т.нар. “Risk-Based Approach (RBA)”, в превод от английски език риск-базиран подход, съобразен с риска (висок, среден, нисък) в зависимост от клиента, вида хазартна услуга, каналите за организиране на хазартните игри и транзакциите по депозиране и теглене на печалбите.

2. Customer Due Diligence (CDD) или проверка на идентификацията на клиентите и партньорите, верификация, оценка на източниците на финансови средства, допълнителни мерки при високо рискови клиенти като такива обвързани с публична или политическа длъжност.

3. Suspicious Transaction Reporting (STR) или процедури за докладване на съмнителни операции.

EGBA

4. Record Keeping задължение за лицензираните хазартни оператори за съхранение на записи за транзакции, проверки, документи.

5. Указания за случаи, когато е допустимо част от функциите за превенция на изпирането на пари могат да се възложат на трети страни.

6. Насоките препоръчват също въвеждане на мерки с програми за безопасна игра и контрол на манипулации при спортни събития.

На следващо място при изследване на влиянието на *soft law* инструментите ангажирани с борбата срещу изпиране на пари съществено влияние има междуправителствената организация Financial Action Task Force (FATF) създадена през 1989 г., която разработва общо 40 препоръки (Работна група за фи-

нансови действия (FATF), n.d.), имащи soft law статус. С основно значение за регулирането на хазартната индустрия и рисковете от изпиране на пари са следните две препоръки на FATF: Уязвимости на казината и хазартния сектор (Работна група за финансови действия (FATF), (2009)) и Ръководство на FATF за виртуални активи и доставчици на услуги за виртуални активи (Работна група за финансови действия (FATF), 2021). При анализ на hard law европейското законодателство за борба с изпирането на пари, а именно следните директиви: Първата (1991 г.), Втората (2001 г.), Третата (2005 г.), Четвъртата (2015 г.), Пета и Шеста (2020), които са допринесли за изграждането на рамката на ЕС за борба с изпирането на пари. Всички изброени директиви са създадени като традиционни правни инструменти за регулиране на база изцяло на препоръките на FATF. В България, ДАНС прилага AML европейските директиви чрез транспониране в ЗМИП (Министерство на финансите на Република България, n.d.), както и FATF насоките при осъществяване на контролни функции и изготвяне на методически документи, което е типичен пример за “втвърдяването” на soft law инструменти и превръщането им от глобални препоръки в национално традиционно законодателство.

Практиката в хазартната индустрия показва последици за традиционната регулация на хазарта и от други soft law инструменти като например:

1. CEN Workshop Agreement (CWA) 16259:2011 (Европейски икономически и социален комитет (European Economic and Social Committee – EESC), n.d): Responsible Remote Gambling Measures, представляващ доброволен стандарт, разработен чрез Европейския комитет за стандартизация (CEN), съдържащо множество технически мерки за защита при дистанционен хазарт и позволяващ ако бъде спазван доброволно да бъде ориентир за защита на уязвими лица, да спомага за контрола на рекламата в областта на хазарта и други.

2. Кодекс на EGBA за защита на личните данни при онлайн хазарта (European Gaming and Betting Association (EGBA), 2020): целта на този гъвкав инструмент е да се унифицират добрите практики в бранша свързани с прилагането на задължителния европейски регламент 2016/679.

3. Разяснения и указания на НАП, които контролният орган издава във връзка с прилагането на закона за хазарта, които могат да влияят върху това как лицензираните хазартни оператори тълкуват и прилагат закона за хазарта без изрично да създават правила за поведение.

4. Отчет на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие “Защо децентрализираните финанси (DeFi) са важни и какви са политическите последици”: като soft law инструмент представлява междуправителствен анализ, без задължителна сила, но има силно влияние върху политиките провеждани в ЕС и в други юрисдикции. Макар и да няма правнообвързваща сила, ОИСР е создала инструмент с косвено влияние което освен политическо влияние дефинира също така платформи за децентрализирани финанси (DeFi) и

предупреждава, че протоколи, които позволяват залагане в превод от английски език „staking“ или NFT със стойност, могат да попаднат под режимите за мерки срещу изпирането на пари и финансиране на тероризма. Този soft law инструмент макар и косвено също влияе върху регулацията на хазартната индустрия, която всяка година бележи изключителни икономически резултати при приемането на залози и изплащане на печалби чрез криптоактиви.

В крайна сметка анализа на soft law инструментите изследвани по-горе доказва, че гъвкавото право заема все по-съществено място в регулацията на хазарта, изпълнявайки ролята на междинен слой между традиционния нормативен подход и динамиката на практиките свързани с технологичния напредък, промените в климата и глобализацията. Във всяко от посочените направления съществуват авторитетни soft law инструменти, които дори и да нямат пряк ефект по отношение на хазарта, то със сигурност имат поне косвено значение, а изброяването им би било трудно с оглед сериозния им брой и специфичност. Основната функция на гъвкавото право обаче е да действа като ориентир и инструмент за стандартизация, към който се стреми както НАП като контролен и лицензионен орган, така и лицензираните хазартни организатори, особено в технологично нови и неуредени области като криптохазарт, DeFi механики и NFT-базирани игри. За разлика от традиционния hard law какъвто е законът за хазарта, soft law в различните му проявления притежава гъвкавост и адаптивност, позволяваща му да се актуализира своевременно спрямо възникващите рискове и иновации, като така намалява изоставането на регулацията на хазартната индустрия. Въпреки очевидните предимства обаче, soft law не бива и не може да замести отговорността на държавата, което означава, че ако имаше например прекомерно делегиране на регулаторна тежест върху саморегулацията чрез soft law инструменти, това би довело до риск от регулаторен дефицит и неравномерно прилагане на доброволните стандарти. Следователно, ефективната регулация следва да се основава на хибриден модел, при който soft law допълва и подпомага hard law, без да подменя неговата легитимна нормативна функция, а така е налице и постоянно взаимодействие между двете без да е необходимо да се очертава някаква разделителна линия помежду им.

3. Soft law и предизвикателства на настоящето и бъдещето при регулирането на хазартната индустрия

Традиционното разбиране за хазарт инкорпорирано в чл.2, ал.1 от закона за хазарта, а именно, че това е “всяка игра на случайността, в която има залог и може да се получи печалба или да се загуби залогът”. Ако печалбата има парична стойност или по друг начин може да бъде осребрена/продадена, дейността се възприема за хазарт. Излиза, че печалбата е реална. Ако отправим поглед към съвременното и бъдещето свързани с все по-широките приложения на дигиталната среда и технологиите обаче печалбата от игри на случайност-

та може да бъде и виртуална (например „дигитални златни монети“, които да не могат да се теглят чрез банкомат или автомати за криптоактиви, нито да се продават), а такава дейност попада в сива зона, извън обхвата на закона и не се регулира като хазарт. С други думи това е разновидност от все по-сложната действителност и бъдеще при развлекателната индустрия където определянето на границата между игра за забавление и печалба става все по-трудна за определяне. Така ако печалбата от игри на случайността може впоследствие макар и косвено да бъде обменяна за фиатни пари или продавана, или разменяна, това може и следва да се третира като замаскирана форма на хазартна дейност и контролният орган заедно с други компетентни органи трябва да осъществи надзор за законосъобразност.

Всичко това означава, че в социалните мрежи тепърва ще процъфтяват всякакви форми на игри на случайността където е възможно да се харчат реални пари или криптоактиви, но да няма изплащане на печалби впоследствие. Все повече игри под формата на забавление ще продават “виртуални кутии” (в превод от английски език от “loot boxes”). Именно подобни виртуални кутии са все по-популярни и съдържат случайни награди като нови екипировки, оръжия или други предмети, които играчът може да използва в играта си. Те могат да бъдат закупени с реални пари или спечелени чрез игра. Тъй като съдържанието на “loot boxes” е случайно, потребителите често харчат пари, без да знаят дали ще получат желаните или редки предмети. Логично пряката забрана на подобни игри за забавление и виртуалните кутии в тях чрез традиционно законодателство не би била възможна от гледна точка на обстоятелството, че чрез тях обикновено не се нарушават действащи правни норми и политическата воля да се гласува подобен закон би била трудно обяснима. Въпреки това именно чрез soft law Инструменти е възможно поне чрез кодекси за отговорна игра, доброволни стандарти и добри практики да се подобри значително информираността на непълнолетните, както и достъпа им до игри, които впоследствие могат да доведат до пристрастяване и до реални загуби на фиатни пари или криптоактиви.

Така например App Store и Google Play вече имат свои собствени доброволни изисквания за обозначаване на хазартopodobни мобилни приложения, които дори са залегнали в общите им условия. В условията на Google е предвидено, че “При спазване на ограничения и всички правила на Google Play, ние разрешаваме приложения, които дават възможност или улесняват онлайн хазарта в избрани държави, стига Разработчикът да завърши процеса на кандидатстване за хазартни приложения, разпространявани в Google Play, да е лицензиран хазартен държавен оператор и/или да е регистриран като лицензиран частен оператор в съответния държавен орган по хазарта в посочената държава и да предостави валиден лиценз за дейност в посочената държава за вида онлайн хазартен продукт, който иска да предлага” (Google Play, n.d). Правилата за

поведение и принципи на Apple пък определят, че “Хазартът, игрите и лотариите могат да бъдат трудни за управление и са едни от най-регулираните предложения в App Store. Включвайте тази функционалност само ако сте проверили напълно законовите си задължения навсякъде, където предоставяте приложението си, и сте готови за допълнително време по време на процеса на преглед” (Apple, n.d).

Тепърва авторитетни организации като EASA и други ще налагат препоръки за забрана или поне стандарти по отношение на подвеждаща реклама на игри, които „имитират хазарт“, особено ако са насочени към непълнолетни. В България дори Националният съвет за саморегулация (НСС) тепърва следва да доразработи етичните правила (Национална служба за съвети в земеделието (НССЗ), n.d.) представляващи авторитетен soft law инструмент, чрез добавяне на нов раздел в Етичния кодекс за „игрови приложения и социални казино игри“.

НАП от своя страна е редно да издава все повече указания, добри практики, стандарти и насоки, които да облекчат спазването на закона за хазарта от лицензираните хазартни оператори, а дори и да внесат яснота за икономически дейности като например “Ръководство за разграничаване на игра в социалните мрежи за забавление от хазартна игра“ и други подобни съвременни и полезни за практиката документи.

4. Изводи и заключение

Българският закон за хазарт е добре замислен hard law инструмент, но като всяка традиционна правна уредба изостава значително спрямо технологичните и икономическите иновации, които трансформират глобалната икономика като например: криптоактиви, социални мрежи и разнообразни модели за организиране на игри, блокчейн технологии и изкуствен интелект. Законът за хазарта и свързаните с него актове продължават да изхождат от класическото *conceptum rescupiae*, с други думи фиатното разбиране за „пари“, а по този начин и не успяват да обхванат съвременните дигитални форми на стойност. Това нормативно изоставане води до сива зона, в която иновациите се развиват до някаква степен дори без правен надзор, а регулаторите реагират *post factum* вместо *ex ante* да осъществяват превантивен контрол.

В този контекст soft law инструментите, независимо от формата им: кодекси за етична реклама, насоки на FATF, стандарти на CEN, препоръки на Европейската комисия и саморегулационни рамки като тези на EGBA придобиват квази-нормативен характер. Те изпълняват функцията на право в очакване на закон, като насочват административната и корпоративната практика към хармонизирани принципи на прозрачност, отговорност и защита на потребителите.

De lege ferenda, българският законодател следва да въведе по-широка и технологично неутрална дефиниция на понятието „пари“ в контекста на хазарта, така че да обхваща криптоактиви и други форми имащи стойност, но когато те имат реална парична стойност. Необходимо е също да се предвиди изричен секторен акт за организаторите на хазартни игри по отношение на мерките срещу изпирането на пари, включително за онези, които ще приемат депозити и ще изплащат печалби в бъдеще в с криптовалuti, както и да се насърчи участие на НАП и ДАНС в европейски и международни мрежи за обмен на добри практики. Законодателството може да интегрира принципа на технологична неутралност и да предвиди възможност за официално одобряване или признаване на доброволни кодекси като критерии за добра регулаторна практика в България.

В перспектива soft law няма да бъде временна компенсаторна мярка, а структурен елемент на правната регулация на хазарта. В условията на бързо развиващи се криптоикономики и трансгранични дигитални услуги то осигурява презумпция за съответствие за лицензираните оператори, които спазват установените етични и технически стандарти, или добри практики и принципи. Така се постига баланс между нормативната строгост и иновационната свобода, при който българската регулация може да остане едновременно предвидима и адаптивна.

В заключение, бъдещата ефективност на българската хазартна политика няма да зависи единствено от нови законови текстове, а от способността на институциите да използват soft law като инструмент на проактивно управление и интелигентен надзор. Само чрез интегрирано съчетание на hard law стабилност и soft law гъвкавост ще се осигури устойчива регулаторна среда, съвместима с европейските стандарти и технологичните реалности на XXI век.

Използвани източници:

1. ДАНС. (n.d.). Мерки срещу изпирането на пари. (онлайн) Достъпно на: <https://www.dans.bg/bg/80> (последно посетен на: 13 октомври 2025 г.).

2. Министерство на финансите на Република България. (n.d.). Мотиви към Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари. (онлайн) Достъпно на: https://www.minfin.bg/upload/53390/Motivi_ZID_ZMIP.pdf (последно посетен на: 14 октомври 2025 г.).

3. Национална агенция за приходите (НАП). (n.d.). Превенция и противодействие срещу изпирането на пари. (онлайн) Достъпно на: https://nra.bg/wps/portal/nra/gambling/Prevencia_i_protivodeystvie_sreshtu_izpiraneto_na_pari (последно посетен на: 13 октомври 2025 г.).

4. Национална служба за съвети в земеделието (НССЗ). (n.d.). Правила за хазартни игри. (онлайн) Достъпно на: <https://www.nss-bg.org/pravila-za-hazartni-igri/> (последно посетен на: 15 октомври 2025 г.).

5. Закон за нормативните актове. (1973). (онлайн) Достъпно на: <https://lex.bg/laws/ldoc/2127837184> (последно посетен на: 13 октомври 2025 г.).

6. Apple. (n.d.). Насоки за преглед в App Store (App Store Review Guidelines). (онлайн) Достъпно на: <https://developer.apple.com/app-store/review/guidelines/> (последно посетен на: 15 октомври 2025 г.).

7. Европейски комитет по стандартизация (European Committee for Standardization – CEN). (2011). Отговорни мерки за дистанционни хазартни игри – Работно споразумение (Responsible Remote Gambling Measures – Workshop Agreement). (онлайн) Достъпно на: https://www.egba.eu/uploads/2021/05/CEN_Responsible_Remote_Gambling_Measures_Workshop_Agreement_enero_2011.pdf (последно посетен на: 14 октомври 2025 г.).

8. Европейски икономически и социален комитет (European Economic and Social Committee – EESC). (n.d.). База данни за инициативи за саморегулация и съвместна регулация – Инициатива № 143 (Database of Self- and Co-Regulation Initiatives – Initiative No. 143). (онлайн) Достъпно на: <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/enterprise/database-self-and-co-regulation-initiatives/143> (последно посетен на: 14 октомври 2025 г.).

9. Европейска асоциация за хазарт и залагания (European Gaming and Betting Association – EGBA). (2020). Кодекс за поведение относно защитата на данните при онлайн хазарт (Code of Conduct on Data Protection in Online Gambling). (онлайн) Достъпно на: <https://www.egba.eu/uploads/2020/06/200211-Code-of-Conduct-on-Data-Protection.pdf> (последно посетен на: 14 октомври 2025 г.).

10. Европейска асоциация за хазарт и залагания (EGBA). (2020). Кодекс за поведение относно отговорната реклама при онлайн хазарт (Code of Conduct on Responsible Advertising for Online Gambling). (онлайн) Достъпно на: <https://www.egba.eu/uploads/2020/04/200428-Code-of-Conduct-on-Responsible-Advertising-for-Online-Gambling.pdf> (последно посетен на: 12 октомври 2025 г.).

11. Европейска асоциация за хазарт и залагания (EGBA). (2022). Насоки на EGBA за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма в европейския сектор за онлайн хазарт (EGBA Guidelines on Fighting Money Laundering and Terrorist Financing for the European Online Gambling Sector). (онлайн) Достъпно на: <https://www.egba.eu/uploads/2022/09/EGBA-Guidelines->

on-fighting-money-laundering-and-terrorist-financing-for-the-European-online-gambling-sector.pdf (последно посетен на: 13 октомври 2025 г.).

12. Работна група за финансови действия (Financial Action Task Force – FATF). (2009). Ръководство за подход, основан на риска, за сектора на казината (Risk-Based Approach Guidance for the Casino Sector). (онлайн) Достъпно на: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatfguidanceontherisk-basedapproachforcasinos.html> (последно посетен на: 12 октомври 2025 г.).

13. Работна група за финансови действия (FATF). (2009). Уязвимости на казината и хазартния сектор (Vulnerabilities of Casinos and the Gaming Sector). (онлайн) Достъпно на: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Vulnerabilitiesofcasinosandgamingsector.html> (последно посетен на: 13 октомври 2025 г.).

14. Работна група за финансови действия (FATF). (2021). Актуализирани насоки за подход, основан на риска, към виртуални активи и доставчици на услуги с виртуални активи (Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers). (онлайн) Достъпно на: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html> (последно посетен на: 14 октомври 2025 г.).

15. Работна група за финансови действия (FATF). (n.d.). Препоръките на FATF (The FATF Recommendations). (онлайн) Достъпно на: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/fatf-recommendations.html> (последно посетен на: 14 октомври 2025 г.).

16. Google Play. (n.d.). Политика за приложения с реални парични игри, състезания и хазарт (Real-Money Gambling, Games, and Contests Apps Policy). (онлайн) Достъпно на: <https://support.google.com/googleplay/android-developer/answer/9877032?hl=en> (последно посетен на: 15 октомври 2025 г.).

17. Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета. (1998). относно въвеждането на еврото (on the Introduction of the Euro). (онлайн) Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998R0974> (последно посетен на: 12 октомври 2025 г.).

18. Регламент (ЕС) 2023/1114 на Европейския парламент и на Съвета. (2023). относно пазарите на криптоактиви (Markets in Crypto-Assets – MiCA). (онлайн) Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R1114> (последно посетен на: 12 октомври 2025 г.).

19. Регламент (ЕС) 2024/1624 на Европейския парламент и на Съвета. (2024). относно предотвратяването на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма (on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering or Terrorist Financing). (онлайн) Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401624 (последно посетен на: 11 октом-

ври 2025 г.).

20. Директива (ЕС) 2024/1620 на Европейския парламент и на Съвета. (2024). относно механизмите за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма (on Mechanisms to Prevent the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering or Terrorist Financing). (онлайн) Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401620 (последно посетен на: 11 октомври 2025 г.).

21. Yogonet. (2022). Членовете на ЕГВА постигат напредък в отговорната реклама чрез прилагането на своя кодекс, установява независимо наблюдение (EGBA Members Making Responsible Advertising Progress Through Exercise of Their Code, Independent Monitoring Finds – 19 юли 2022 г.). (онлайн) Достъпно на: <https://www.yogonet.com/international/news/2022/07/19/63488-egba-members-making-responsible-advertising-progress-through-exercise-of-their-code-independent-monitoring-finds> (последно посетен на: 13 октомври 2025 г.).