

Комуникация в медиите и обществото
Communication in Media and Society

**Правна рамка, граници на медийната регулация
и комуникационни аспекти относно забраната
на хазартната реклама в радио- и телевизионни
програми в България**

DOI 10.55206/QLLY6959

Анета Милкова

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Имейл: ammarinova@uni-sofia.bg

Абстракт: В статията се анализира действащата правна рамка на забраната за реклама на хазартни игри в радио- и телевизионните програми в България. Изследването не разглежда законодателната промяна от 2024 г. единствено като отделен законопроект, а като нормативна конструкция, която поставя по-широк въпрос: възможна ли е ефективна и съвместима с европейските стандарти регулация на медийното съдържание, когато забраната е разположена в секторен закон, а санкционният център е извън независимия медийен регулатор. Основната теза е, че ограничаването на хазартната реклама в радио- и телевизионната среда преследва легитимна обществена цел, но действащата уредба създава институционално напрежение между медийната експертиза на Съвета за електронни медии (СЕМ) и административнонаказателната компетентност на Националната агенция за приходите. СЕМ получава надзорна и сигнална роля по отношение на рекламното съдържание, но производството по санкциониране остава в хазартноправния режим, при орган на изпълнителната власт. Този модел поставя под въпрос яснотата на понятийната квалификация, процесуалната тежест на констатациите на СЕМ и съответствието с европейската рамка за независима, специализирана и ресурсно обезпечена медийна регулация. Поради спецификата на изследвания обект е използван интердисциплинарен подход, използваните методи са контент анализ и дискурсивен анализ, проучването включва селектирани нормативни документи, изследвани са законодателна фактология и политически контекст. Изводите са въз основа на научно проучване и са предназначени за представяне на резултати по актуална тема, която се отличава със социална чувствителност и има етични, правни и комуникативни аспекти, което е възможност за бъдещи изследвания.

Ключови думи: хазартна реклама, радио, телевизия, медийно съдържание, търговски съобщения, Закон за хазарта, Закон за радиото и телевизията, Европейски акт за свободата на медиите.

Legal Framework, Limits of Media Regulation, and Communication Aspects Regarding the Ban on Gambling Advertising in Radio and Television Programs in Bulgaria

Aneta Milkova

Sofia University “St. Kliment Ohridski”

E-mail: ammarinova@uni-sofia.bg

Abstract: The article analyses the current legal framework governing the prohibition of gambling advertising in radio and television programmes in Bulgaria. It does not treat the 2024 legislative amendment merely as an isolated bill, but as a normative construction that raises a broader question: whether effective and European-standard-compatible regulation of media content is possible when the prohibition is placed in a sectoral gambling law and the sanctioning authority is located outside the independent media regulator. The main argument is that restricting gambling advertising in radio and television pursues a legitimate public interest objective, but the applicable legal framework creates institutional tension between the media expertise of the Council for Electronic Media and the administrative sanctioning competence of the National Revenue Agency. The Council for Electronic Media is assigned a supervisory and referral role with regard to advertising content, while the sanctioning procedure remains within the gambling-law regime and before an executive-branch fiscal authority. This model raises questions about the clarity of legal classification, the procedural weight of the media regulator’s findings and compatibility with the European framework for independent, specialised and adequately resourced media regulation. Due to the specific nature of the subject under study, an interdisciplinary approach was employed; the methods used were content analysis and discourse analysis. The study includes selected regulatory documents and examines the legislative facts and political context. The conclusions are based on scientific research and are intended to present findings on a topical issue that is socially sensitive and involves ethical, legal, and communicative aspects, thereby opening up opportunities for future research.

Keywords: gambling advertising, radio, television, media content, commercial communications, Gambling Act, Radio and Television Act, European Media Freedom Act.

Въведение

Забраната на хазартната реклама в радио- и телевизионните програми в България поставя важен въпрос на границата между хазартното право, медийната регулация и защитата на обществения интерес. През последните години рекламата на хазартни оператори се превърна в един от най-видимите елементи на търговската комуникация в електронните медии. Тя

присъстваше в рекламни блокове, около спортни събития, в спонсорски обозначения, в дигитални разширения на медийни услуги и в по-широката публична среда. Именно тази масова видимост обоснова политическата необходимост от ограничителна мярка.

От гледна точка на целта на закона подобна мярка трудно може да бъде оспорена като принцип. Хазартът е дейност с повишен социален риск, той е свързан с възможност за развиване на зависимост, финансови вреди, въздействие върху непълнолетни и уязвими групи, както и с необходимост от стриктен контрол върху публичното му представяне. Поради това държавата разполага с легитимно основание да ограничава рекламата на хазартни игри, включително в радио- и телевизионната среда. [1]

Проблемът, който настоящата статия поставя, не е дали хазартната реклама може да бъде ограничавана, а как е изградена правната рамка на това ограничение и дали тя позволява последователна регулация на медийното съдържание. Действащата уредба е създадена чрез изменения в Закона за хазарта, обнародвани в ДВ, бр. 42 от 2024 г., като едновременно с това е направена и промяна в Закона за радиото и телевизията чрез отмяна на чл. 2, ал. 5, т. 5 ЗРТ. [2] Основната забрана обаче остава в Закона за хазарта, а административнонаказателният механизъм е свързан с компетентността на Националната агенция за приходите.

Така се формира хибриден модел. От една страна, Съветът за електронни медии е включен чрез чл. 10, ал. 8 от Закона за хазарта като орган, който осъществява надзор върху рекламното съдържание в медийното пространство за нарушение на Закона за хазарта и сезира НАП при установяване на факти и обстоятелства, имащи характер на нарушения. От друга страна, СЕМ не е органът, който провежда административнонаказателното производство по Закона за хазарта. Санкционният център остава при НАП.

Тази конструкция поражда основния изследователски въпрос: възможна ли е ефективна регулация на медийното съдържание, когато медийната квалификация е възложена на независимия медиен регулатор само като надзорна и сигнална функция, а санкционирането се реализира чрез секторен закон и орган от системата на изпълнителната власт? Тезата на статията е, че действащият модел постига забранителен ефект, но не създава достатъчно ясна, самостоятелна и европейски съвместима рамка за регулация на медийното съдържание.

Методика

Използван е интердисциплинарен подход поради спецификата на изследвания обект. Методиката включва контент анализ и дискурсивен анализ, а проучването включва селектирани нормативни документи в национален контекст от България. Направени са препратки към документи на европейс-

ки институции. Изследвани са законодателна фактология и политически контекст, както и позиции на медии.

Законодателна фактология и политически контекст

Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за хазарта № 49-454-01-62 е внесен на 24 април 2024 г. от народните представители Йордан Цонев и Теменужка Петкова. [3] Процедурата по разглеждането му се развива в изключително кратки срокове. На 25 април 2024 г. Законопроектът е разгледан в Комисията по бюджет и финанси и в Комисията по културата и медиите. На 26 април 2024 г. е приет на първо гласуване, а на 30 април 2024 г. е приет окончателно от 49-ото Народно събрание. [4]

Комисията по културата и медиите подкрепя Законопроекта с 10 гласа „за“, без „против“ и без „въздържал се“. [5] Този факт е важен, защото именно тази комисия би следвало да бъде най-чувствителна към медийноправните последици на предложената забрана. Подкрепата показва силен политически консенсус около необходимостта от ограничаване на хазартната реклама, но не показва наличие на задълбочен анализ относно систематичното място на забраната и разпределението на компетентността между СЕМ и НАП. И още, в публично достъпната парламентарна документация не се установява самостоятелно становище на СЕМ по този законопроект, което е разгледано от Комисията по културата и медиите.

Гласуването в пленарна зала на 30 април 2024 г. е със 198 гласа „за“, без гласове „против“ и без „въздържал се“. Това поставя законодателната инициатива сред редките случаи на почти пълен парламентарен консенсус. Самият консенсус обаче не следва да бъде разглеждан като достатъчна гаранция за качество на правната уредба. Когато предмет на забраната е медийно съдържание, необходим е специфичен анализ на понятията, компетентността и процесуалните гаранции.

По Законопроекта са изразени становища от засегнати субекти. Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори изразява позиция, в която подкрепя необходимостта от ограничаване на хазартната реклама, но предупреждава за рисковете от пълна забрана, включително пренасочване към нелегални оператори и загуба на информационен канал към регулирания пазар. [6] Нова Броудкастинг Груп поставя акцент върху кратките срокове, икономическия ефект върху медиите и възможните последици за програмното съдържание, включително спортните права. [7] Нет Инфо изразява притеснение за ефекта върху дигиталните медии и рекламния пазар. [8]

Тези становища показват, че правната промяна не е била само хазартноправна. Тя има пряк медиен, икономически и институционален ефект. Въп-

реки това, забраната е въведена основно чрез Закона за хазарта, а не като самостоятелна забрана в системата на Закона за радиото и телевизията.

Съдържание на забраната и частичната намеса в ЗРТ

Чл. 10 от Закона за хазарта, в редакцията след изменението от 2024 г., забранява рекламата на хазартни игри в радио- и телевизионни програми, с изключение на излъчването на тиражите на Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“ и тяхното анонсиране. [9] Забраната е по-широка и обхваща също обществени места, печатни произведения, електронни медии, интернет страници, държавна и общинска собственост, както и външни рекламни съоръжения при определени условия. [10]

Законът съдържа и легална дефиниция на „реклама на хазартни игри“. Според § 1, т. 23 от допълнителните разпоредби на Закона за хазарта това е информация, разпространявана във всякаква форма и с всякакви средства, която директно приканва към участие в хазартни игри, включително чрез внушение за решаване на лични или финансови проблеми, постигане на финансово благополучие или обещание за големи печалби. В дефиницията попадат и форми на търговско послание, съобщение, препоръка или действие, които използват наименование на хазартни игри, търговска марка или друг отличителен знак на организатор. [11]

Тази широка дефиниция има за цел да предотврати заобикаляне на забраната чрез непреки или брендиращи форми на комуникация. Тя обаче поражда особен проблем, когато се прилага към радио- и телевизионно съдържание. В медийната среда търговската комуникация не се изчерпва с рекламата. Законът за радиото и телевизията работи с по-широкото понятие „търговски съобщения“, което включва реклама, спонсорство, продуктово позициониране, телепазар и други форми на промоционално присъствие. [12]

Със същия закон от 2024 г. е отменен чл. 2, ал. 5, т. 5 ЗРТ. [13] Преди отмяната този текст изключваше от приложното поле на ЗРТ игрите на късмета, в които се залагат пари, включително лотария, наддаване и други форми на хазарт, както и онлайн игри и програми за търсене, но не и предаванията, изцяло посветени на хазартни игри или игри на късмета. Отмяната показва, че законодателят е отчел връзката между забраната на хазартната реклама и медийното право.

Тази намеса в ЗРТ обаче е ограничена. Тя премахва изключение от приложното поле на закона, но не въвежда изрична забрана в ЗРТ за разпространение на търговски съобщения за хазартни игри. Така в медийния закон не се създава самостоятелен забранителен състав, който да бъде прилаган от СЕМ спрямо доставчиците на медийни услуги. Основната забрана остава в Закона за хазарта.

Правният резултат е специфичен: ЗРТ е засегнат, но не е превърнат в основен носител на забраната. Законодателят е премахнал нормативна пречка, но не е изградил пълна медийноправна уредба.

Понятиятната несъвместимост: „реклама на хазартни игри“ и „търговски съобщения“

Проблемът с понятието „реклама“ не е формален. В Закона за хазарта то е дефинирано широко, за да обхване всякакви форми на послания и действия, които насърчават участие в хазарт или използват марка на организатор. В ЗРТ обаче регулаторната логика е различна. Според чл. 74, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията: „Реклама е форма на търговско съобщение, придружаващо или включено в аудио-визуално или радиопредаване срещу заплащане или подобно възнаграждение или с цел осигуряване на самопромоция на публично или частно предприятие или физическо лице във връзка с търговия, стопанска дейност, занаят или професия, имащо за цел да се популяризира доставянето на стоки и услуги, включително недвижима собственост, или на права и задължения, или да съдейства за популяризирането на кауза или идея, или да предизвика друг ефект, желан от рекламирация срещу заплащане“.

Законът за радиото и телевизията разглежда медийната търговска комуникация през родовото понятие „търговски съобщения“ и прави разграничение между различни видове съдържание. Това разграничение е съществено за правоприлагането. Едно телевизионно съдържание може да съдържа търговски елемент, но този елемент може да бъде реклама, спонсорство, продуктово позициониране, самопромоция, редакционен анонс или част от медиен формат. Всяка от тези категории има различна дефиниция, съгласно ЗРТ. За да се прецени дали е налице нарушение, първо трябва да се извърши медийноправна квалификация.

Широката дефиниция в Закона за хазарта не отменя необходимостта от такава квалификация. Напротив, тя я прави още по-необходима. Ако всяко търговско послание, препоръка или действие с използване на търговска марка може да попадне в обхвата на „реклама на хазартни игри“, тогава регулаторът трябва да определи кога дадено визуално или аудио присъствие е търговско послание, кога е редакционно съдържание и кога е допустима информация.

Това е класическа медийнорегулаторна дейност. Тя изисква познаване на програмния контекст, жанровите форми, практиките на рекламното обозначаване, договорните отношения, визуалното и звуковото представяне, начина на интегриране на посланието в програмата и възможното му въздействие върху аудиторията.

Следователно въпросът не е само „има ли реклама на хазарт“. Въпросът е дали конкретният елемент от радио- и/или телевизионната програма е реклама или друга форма на медийно съдържание. Това е причината, поради която регулацията на хазартната реклама в радио и телевизия не може да бъде мислена единствено като секторен хазартноправен контрол.

Правната позиция на НАП: компетентност по хазарта, но не и медийен регулатор

След закриването на Държавната комисия по хазарта през 2020 г. държавният надзор в областта на хазарта е възложен на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите. [14] Това означава, че НАП има обща компетентност по прилагането на Закона за хазарта: лицензиране, контрол върху организаторите, надзор върху спазването на хазартноправните изисквания, административнонаказателна дейност и контрол върху публичните вземания, свързани с хазартната дейност.

Тази компетентност е логична, когато предметът на контрола е хазартната дейност като икономическа и лицензионна дейност. НАП може да установява дали организаторът има лиценз, дали играта е разрешена, дали се спазват изискванията на Закона за хазарта, дали се извършва незаконна дейност и дали са налице основания за санкция по хазартноправния режим.

Проблемът възниква, когато нарушението се проявява чрез радио- или телевизионна програма. В този случай не е достатъчно да се установи, че дадена марка или игра е свързана с хазарт. Трябва да се установи дали конкретното програмно съдържание представлява реклама по смисъла на Закона за хазарта и как тази квалификация се съотнася към медийните категории по ЗРТ. Това изисква не само хазартноправна, но и медийноправна експертиза.

НАП е администрация в системата на изпълнителната власт, функционално свързана с Министерството на финансите. Нейният институционален профил е фискален и административен. Тя не е създадена да наблюдава радио- и телевизионно съдържание, да квалифицира програмни форми, да разграничава рекламно от редакционно съдържание или да упражнява независима медийна регулация.

Това означава, че прилагането на забрана, която се реализира чрез медийно съдържание, поставя НАП в позиция, за която тя не разполага с първична медийнорегулаторна функция. Именно поради това законодателят въвежда чл. 10, ал. 8 ЗХ, който включва СЕМ в надзора върху рекламното съдържание. Тази разпоредба обаче не решава напълно проблема, защото СЕМ сезира НАП, а не упражнява самостоятелна санкционна компетентност спрямо медийния доставчик по ЗРТ.

Правната позиция на НАП следователно е двойствена. Формално тя е компетентният орган по Закона за хазарта и може да проведе администра-

тивна наказателно производство. Материално обаче, когато нарушението се изразява в медийно съдържание, НАП зависи от предварителна или паралелна медийноправна квалификация. Без такава квалификация съществува риск органът по хазарта да се превърне в орган, който фактически преценява медийно съдържание, без да е независим медиен регулатор.

Чл. 10, ал. 8 ЗХ: признание на медийната експертиза, но непълен процесуален модел

Новата разпоредба на чл. 10, ал. 8 ЗХ е ключова. Тя предвижда, че при осъществяване на своите правомощия по чл. 32, ал. 1, т. 1 и т. 10 ЗРТ СЕМ осъществява надзор на рекламното съдържание в медийното пространство. Когато установи факти и обстоятелства, имащи характер на нарушения на нормативните актове при осъществяване на реклама, СЕМ сезира НАП за провеждане на административнонаказателно производство. [15]

Тази разпоредба е важна по две причини. Първо, тя признава, че СЕМ е органът, който разполага с компетентност и експертиза да наблюдава рекламното съдържание в медийната среда. Второ, тя показва, че законодателят е осъзнал невъзможността НАП самостоятелно да осъществява пълноценен медиен мониторинг.

Но текстът не създава пълноценен модел на независима медийна регулация. СЕМ осъществява надзор и сезира, ако НАП преценява дали да проведе производството. Така медийната експертиза има сигнална и доказателствена функция, но санкционното решение се взема в рамките на секторен закон и от орган на изпълнителната власт.

Това поражда няколко процесуални въпроса. Обвързваща ли е квалификацията на СЕМ за НАП? Може ли НАП да приеме, че няма нарушение, ако СЕМ е установил факти, имащи характер на нарушение? Може ли НАП да санкционира при различна собствена преценка, ако СЕМ не е сезирал агенцията? Каква е доказателствената стойност на мониторинга на СЕМ? Как се гарантира еднаква практика по гранични случаи? Законът не дава достатъчно ясни отговори и създава предпоставки за бездействие от страна на СЕМ и НАП при нарушения на забраната на рекламата на хазарт, съгласно Закона за хазарта.

По този начин чл. 10, ал. 8 от ЗХ функционира като мост между двата режима, но не като завършена институционална конструкция. Той показва, че регулацията на медийното съдържание не може да бъде изцяло поверена на НАП, но не стига до логичния извод: когато се санкционира медийният доставчик за излъчено съдържание, основният нормативен режим следва да бъде медийният закон.

Несъвместимостта на секторния хазартноправен контрол с регулацията на медийното съдържание

Регулацията на медийното съдържание не е обикновен административен контрол. Тя засяга свобода на изразяване, редакционна автономия, медийна независимост, търговска комуникация, защита на потребителите и защита на непълнолетните. Поради това в европейското право се изисква националните медийни регулатори да бъдат независими, специализирани и ресурсно обезпечени.

Секторният хазартноправен контрол има различна логика. Той е насочен към организаторите на хазартни игри, лицензионния режим, публичните вземания и предотвратяването на незаконна хазартна дейност. Когато този контрол се разшири към радио- и телевизионно съдържание, се получава несъвместимост между предмета на нарушението и институционалния профил на органа.

Тази несъвместимост не означава, че НАП не може да санкционира хазартния оператор, който възлага или използва забранена реклама. Напротив, това е естествена компетентност на органа по Закона за хазарта. Проблемът възниква при санкционирането на лицата, които публикуват, излъчват или разпространяват реклама, когато тези лица са доставчици на медийни услуги. [16]

В този случай нарушението не е само „разпространение“. То е излъчване на съдържание в регулирана медийна услуга. Доставчикът на медийна услуга има специален статут по ЗРТ, а съдържанието му се регулира от независим медиен орган. Ако санкцията се реализира изцяло през Закона за хазарта, медийният доставчик се оказва подчинен на секторен контрол, който не е изграден като гаранция за медийна независимост.

Това може да доведе до няколко риска. Първият е риск от непоследователна квалификация на съдържанието. Вторият е риск от разминаване между медийната практика на СЕМ и санкционната практика на НАП. Третият е риск от институционален натиск, тъй като санкционният орган е част от изпълнителната власт. Четвъртият е риск от неяснота за медийните доставчици относно допустимите и недопустимите форми на съдържание.

Затова може да се твърди, че действащата рамка не прави регулацията върху медийното съдържание невъзможна в практически смисъл, но я прави непълноценна и институционално уязвима. Тя позволява санкциониране, но не гарантира достатъчно ясно и независимо медийноправно прилагане.

Европейските изисквания към независимата медийна регулация

Директивата за аудио-визуалните медийни услуги изисква държавите членки да определят национални регулаторни органи или органи в областта на аудио-визуалните медийни услуги, които са юридически отделени от правителството и функционално независими от него и от други публични или частни органи. [17] Те трябва да упражняват правомощията си без-

пристрастно, прозрачно и в съответствие с целите на директивата, включително медийния плурализъм, културното многообразие, защитата на потребителите и защитата на непълнолетните.

Европейският акт за свободата на медиите доразвива тази рамка. Той поставя акцент върху свободата на медиите, плурализма, редакционната независимост и необходимостта националните регулаторни органи да имат адекватни финансови, човешки и технически ресурси. [18] Регламентът не урежда конкретно хазартната реклама, но укрепва институционалната философия, според която медийната среда следва да бъде регулирана от независими органи, а не чрез непрозрачни или административно зависими механизми.

Хазартът сам по себе си е сфера, в която държавите членки имат широка свобода на преценка. Съдът на ЕС последователно приема, че ограничения върху хазартната дейност и нейната реклама могат да бъдат оправдани от императивни съображения от обществен интерес, включително защита на потребителите и предотвратяване на измами и зависимости. [19]

Следователно европейският проблем не е в материалната забрана. Проблемът е в институционалната организация на забраната, когато тя засяга медийно съдържание. Ако държавата въвежда забрана върху търговска комуникация в радио- и телевизионни програми, тя следва да гарантира водеща, ясна и процесуално обезпечена роля на независимия медиен регулатор.

В българската уредба СЕМ наблюдава и сезира НАП, а агенцията преценява и санкционира. Това разделение не е напълно съвместимо с европейската логика на независима медийна регулация, когато санкцията засяга доставчика на медийни услуги и неговото съдържание.

Оценка на действащата рамка

Действащата правна рамка може да бъде оценена като материално легитимна, но институционално непълна. Тя преследва допустима цел и съдържа механизъм за включване на СЕМ, но не решава докрай проблема с регулацията на медийното съдържание.

Първо, забраната не е формулирана като забрана за търговски съобщения за хазартни игри в ЗРТ. Второ, СЕМ няма самостоятелна санкционна компетентност по отношение на медийния доставчик в рамките на медийния закон. Трето, НАП остава органът по административнонаказателното производство, въпреки че не е медиен регулатор. Четвърто, не е достатъчно ясно каква е правната тежест на констатациите на СЕМ. Пето, не е гарантирана напълно съвместимостта между медийната квалификация и хазартноправната санкция.

Поради това правната рамка не прави невъзможна всяка форма на контрол върху хазартната реклама в медиите, но прави проблематична регулацията върху медийното съдържание като независима медийнорегула-

торна дейност. Тя създава режим, в който съдържанието се наблюдава от медиен регулатор, но се санкционира през секторен закон от орган на изпълнителната власт.

Необходимост от системна законодателна корекция

По-прецизното решение би било въвеждане на самостоятелна забрана в Закона за радиото и телевизията, която следва да използва понятиения апарат на ЗРТ и да се отнася до търговски съобщения за хазартни игри, а не само до реклама на хазартни игри.

Така СЕМ би имал ясна компетентност спрямо доставчиците на медийни услуги. НАП би запазила компетентността си спрямо хазартните оператори, които възлагат, финансират или използват забранена реклама. Подобно разделение би било по-ясно: медийният регулатор контролира медийното съдържание и доставчика; органът по хазарта контролира хазартната дейност и организатора.

Такава промяна би направила забраната не само политически ефективна, но и правно устойчива. Тя би съответствала по-добре на европейския стандарт за независима медийна регулация и би намалила риска от институционална неяснота.

Заключение

Забраната на хазартната реклама в радио- и телевизионните програми преследва легитимна обществена цел. Ограничаването на агресивната видимост на хазарта е оправдано с оглед защита на потребителите, непълнолетните и уязвимите групи. Материалната цел на закона е защитима както в национален, така и в европейски контекст.

Същевременно действащата правна рамка не създава достатъчно ясно и пълно решение за регулация на медийното съдържание. Забраната е разположена в Закона за хазарта; ЗРТ е изменен частично; СЕМ има надзорна и сигнална роля; НАП провежда административнонаказателното производство. Така се създава хибриден модел, който признава необходимостта от медийна експертиза, но не поставя санкционния контрол върху медийния доставчик в системата на независимата медийна регулация.

Основният извод е, че проблемът е в правната рамка, чрез която се прилага забраната за рекламиране на хазарт в радио- и телевизионните програми. Когато ограничението засяга радио- и телевизионно съдържание, неговото прилагане трябва да бъде структурирано около независимия медиен регулатор. В противен случай се създава риск регулацията на медийното съдържание да бъде изместена към секторен орган на изпълнителната власт, което е трудно съвместимо с европейската логика на независима медийна регулация.

Затова следващата необходима стъпка е системна промяна в ЗРТ, която ясно да уреди забраната за търговски съобщения за хазартни игри и компетентността на СЕМ спрямо медийните доставчици, при запазване на компетентността на НАП спрямо хазартните оператори. Така легитимната политическа цел за ограничаване на хазартната реклама в радио и телевизия може да бъде реализирана по начин, който е едновременно обществено оправдан, правно ясен и институционално съвместим с европейските стандарти.

Цитати и бележки

- [1] Вж. практиката на Съда на Европейския съюз относно ограниченията върху хазартната дейност: Case C-275/92, *Schindler*; Case C-243/01, *Gambelli*; Joined Cases C-338/04, C-359/04 and C-360/04, *Placanica*; Case C-42/07, *Liga Portuguesa*; Case C-46/08, *Carmen Media*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012SC0345>. Retrieved on 15.07.2026.
- [2] Закон за изменение и допълнение на Закона за хазарта, обн. ДВ, бр. 42 от 2024 г., § 23. [Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za hazarta, obn. DV, br. 42 ot 2024 g., § 23.]
- [3] Законопроект за изменение и допълнение на Закона за хазарта № 49-454-01-62, внесен от Йордан Цонев и Теменужка Петкова на 24.04.2024 г. [Zakonoproekt za izmenenie i dopalnenie na Zakona za hazarta № 49-454-01-62, vnesen ot Yordan Tsonev i Temenuzhka Petkova na 24.04.2024 g.]
- [4] Доклад на Комисията по бюджет и финанси за второ гласуване по законопроект № 49-454-01-62, 30.04.2024 г. [Doklad na Komisiyata po byudzhnet i finansi za vtoro glasuvane po zakonoproekt № 49-454-01-62, 30.04.2024 g.]
- [5] Доклад на Комисията по културата и медиите за първо гласуване по законопроект № 49-454-01-62, заседание от 25.04.2024 г. [Doklad na Komisiyata po kulturata i mediite za parvo glasuvane po zakonoproekt № 49-454-01-62, zasedanie ot 25.04.2024 g.]
- [6] Позиция на Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори по законопроект № 49-454-01-62, април 2024 г. <https://www.abbro-bg.org/2024/04/26/%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82-3/>. последно посещение на 15.07.2026. [Pozitsia na Asotsiatsiyata na balgarskite radio- i televizionni operatori po zakonoproekt № 49-454-01-62, april 2024 g. <https://www.abbro-bg.org/2024/04/26/%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82-3/>. posledno poseshtenie na 15.07.2026.]
- [7] Позиция на „Нова Броудкастинг Груп“ ЕООД по законопроект № 49-454-01-62, април 2024 г. <https://www.nss-bg.org/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B8%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82-3/>

- %D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%83%D0%B4%D0%BA%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF-%D0%B5%D0%BE%D0%BE%D0%B4/. последно посещение на 15.07.2026. [Pozitsia na „Nova Broudkasting Grup“ EOOD po zakonoproekt № 49-454-01-62, april 2024 g. <https://www.nss-bg.org/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%83%D0%B4%D0%BA%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF-%D0%B5%D0%BE%D0%BE%D0%B4/>.]
- [8] Позиция на „Нет Инфо“ ЕАД по законопроект № 49-454-01-62, април 2024 г. <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/nova-i-net-info-s-pozicii-za-udarnata-revizii-na-zakona-za-hazarta-2382265>. последно посещение на 15.07.2026. [Pozitsia na „Net Info“ EAD po zakonoproekt № 49-454-01-62, april 2024 g. <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/nova-i-net-info-s-pozicii-za-udarnata-revizii-na-zakona-za-hazarta-2382265>. posledno poseshenie na 15.07.2026.]
- [9] Закон за хазарта, чл. 10, ал. 1, т. 1, редакция ДВ, бр. 42 от 2024 г. [Zakon za hazarta, chl. 10, al. 1, t. 1, redaktsia DV, br. 42 ot 2024 g.]
- [10] Закон за хазарта, чл. 10, ал. 1–6. [Zakon za hazarta, chl. 10, al. 1, t. 1, redaktsia DV, br. 42 ot 2024 g.]
- [11] Закон за хазарта, § 1, т. 23 от допълнителните разпоредби. [Zakon za hazarta, § 1, t. 23 ot dopalnitelnite razporedbi.]
- [12] Закон за радиото и телевизията, глава четвърта „Търговски съобщения“. [Zakon za radioto i televiziyata, glava chetvarta „Targovski saobshtenia“.]
- [13] Закон за изменение и допълнение на Закона за хазарта, обн. ДВ, бр. 42 от 2024 г., § 23. [Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za hazarta, obn. DV, br. 42 ot 2024 g., § 23.]
- [14] Закон за хазарта, чл. 16; Закон за изменение и допълнение на Закона за хазарта, обн. ДВ, бр. 69 от 2020 г. [Zakon za hazarta, chl. 16; Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za hazarta, obn. DV, br. 69 ot 2020 g.]
- [15] Закон за хазарта, чл. 10, ал. 8, редакция ДВ, бр. 42 от 2024 г. [Zakon za hazarta, chl. 10, al. 8, redaktsia DV, br. 42 ot 2024 g.]
- [16] Закон за хазарта, чл. 105. [Zakon za hazarta, chl. 105.]
- [17] Директива 2010/13/ЕС за аудио-визуалните медийни услуги. [Direktiva 2010/13/ES za audiovizualnite mediyni uslugi]
- [18] Регламент (ЕС) 2024/1083 – Европейски акт за свободата на медиите. [Reglament (ES) 2024/1083 – Evropeyski akt za svobodata na mediite.]
- [19] Вж. практиката на Съда на Европейския съюз относно ограниченията върху хазартната дейност: Case C-275/92, *Schindler*; Case C-243/01, *Gambelli*; Joined Cases C-338/04, C-359/04 and C-360/04, *Placanica*; Case C-42/07, *Liga Portuguesa*; Case C-46/08, *Carmen Media*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012SC0345>. Retrieved on 15.07.2026.

Използвани нормативни актове

Директива 2010/13/ЕС за аудио-визуалните медийни услуги. [Direktiva 2010/13/ES za audiovizualnite mediyni uslugi.]

Директива (ЕС) 2018/1808 за изменение на Директива 2010/13/ЕС. [Direktiva (ES) 2018/1808 za izmenenie na Direktiva 2010/13/ES.]

Доклад на Комисията по бюджет и финанси за второ гласуване по законопроект № 49-454-01-62, 30.04.2024 г. [Doklad na Komisiyata po byudzhnet i finansi za vtoro glasuvane po zakonoproekt № 49-454-01-62, 30.04.2024 g.]

Доклад на Комисията по културата и медиите за първо гласуване по законопроект № 49-454-01-62, заседание от 25.04.2024 г. [Doklad na Komisiyata po kulturata i mediite za parvo glasuvane po zakonoproekt № 49-454-01-62, zasedanie ot 25.04.2024 g.] Закон за изменение и допълнение на Закона за хазарта, обн. ДВ, бр. 42 от 2024 г., § 23. [Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za hazarta, obn. DV, br. 42 ot 2024 g., § 23.]

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за хазарта № 49-454-01-62, внесен от Йордан Цонев и Теменужка Петкова на 24.04.2024 г. [Zakonoproekt za izmenenie i dopalnenie na Zakona za hazarta № 49-454-01-62, vnesen ot Yordan Tsonev i Temenuzhka Petkova na 24.04.2024 g.]

Закон за хазарта. [Zakon za hazarta.]

Закон за радиото и телевизията. [Zakon za radioto i televiziyata.]

Регламент (ЕС) 2024/1083 – Европейски акт за свободата на медиите. [Reglament (ES) 2024/1083 – Evropeyski akt za svobodata na mediite.]

Анета Милкова, главен асистент доктор, е преподавател в Катедра „Комуникация и аудио-визуална продукция“ във Факултета по журналистика и масова комуникация на СУ от 2020 г. Преподава учебните дисциплини „Управление на медийните организации“, „Изразни средства в аудио-визуалната продукция“, „ТВ програмиране и ТВ среда“. Академичните ѝ интереси са в областта на регулацията на електронните медии, аудио-визуалната медийна продукция, телевизионното програмиране; управление, финансиране и програмиране в обществените БНР и БНТ; цифровизация на телевизионната среда в България.

Брой 69 на сп. „Реторика и комуникации“ (октомври 2026 г.) се издава с финансовата помощ на Фонд научни изследвания, договор № КП-06-НП7/23 от 08 декември 2025 г.

Issue 69 of the Rhetoric and Communications Journal (October 2026) is published with the financial support of the Scientific Research Fund, Contract No. KP-06-NP7/23 of December 08, 2025.