

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение.....	5
Раздел I. ПРОТОКОЛНАТА ДЕЙНОСТ В АДМИНИСТРАЦИЯТА	7
1.1. Протоколът като система в дейността на администрацията.....	7
1.2. Нормативна рамка на протоколната дейност в държавното управление на България. Организация на протоколната дейност в държавната администрация	14
1.3. Функции и задачи на специализираното звено за държавен протокол в администрацията на Министерството на външните работи.....	25
1.4. Протоколът в дейността на задграничната администрация.....	39
1.5. Протоколни правила на международните организации. Правила и протоколни изисквания при провеждането на международни срещи и форуми	64
1.6. Йерархично подреждане на официалните лица по време на официални церемонии.....	74
1.7. Държавни символи и други церемониални знаци в протоколната дейност.....	79
1.8. Държавен церемониал и протоколно обслужване при посещения и официални срещи	92
1.9. Церемонии по връчване на държавни награди, отличия, почетни знаци и други символи	109
1.10. Други видове протокол. Академичен протокол и университетски правила за прояви с протоколно-церемониален характер.....	121
Раздел II. ЕТИКЕТ И КОМУНИКАЦИЯ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОТОКОЛ	136
2.1. Етикет и национално-културни особености на етикета	136
2.2. Основни правила на етикета в протоколната дейност. Протоколни правила	149
2.3. Обръщения и титулатури в административния протокол. Официални протоколни обръщения	172
2.4. Преговорите като вербална комуникация в протоколната практика.....	182
2.5. Деловите разговори като невербална комуникация в протоколната практика.....	196
2.6. Протоколно взаимодействие на административните служители с медии и граждани.....	208
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	218
Приложение 1. Държавен протокол на институцията „Президент на Републиката“.....	218
Приложение 2. Примерна процедура за организиране на среща, конференция или друга проява от орган на държавната власт и администрацията.....	228
Приложение 3. Протоколни военни ритуали и церемонии.....	230
Приложение 4. Статут на символите, почетните звания и награди на ниво местна власт. Примерна процедура за удостояване със званието „Почетен гражданин на град“	242
Приложение 5. Типология на официалните обръщения и титулатури при прояви с протоколно-церемониален характер.....	246
Приложение 6. Тестове за самопроверка на знанията.....	260
Използвана литература от български и чужди източници	269

ВЪВЕДЕНИЕ

На пръв поглед няма по-скупна и по-еднообразна дейност в държавната администрация от работата на служителите от протоколните звена на централно и местно ниво, които винаги трябва да се придържат стриктно към предварително известни норми и правила, когато организират определени протоколни¹ мероприятия. Но това е само на повърхността, защото освен като система за общуване и поведение на органите на държавната власт и висшите държавни служители, протоколът е и система от знаци, натоварени с вторичен смисъл и градиращи ценности, форма на езика и средство за изпращане на послания, често изразявани и невербално. Всъщност въпросите, свързани с протокола, са много по-сложни и деликатни, защото за него вече се говори като за една от символните основи на държавата. Нека само си припомним някои от многобройните и разнообразни официалните церемонии, при които държавата се показва в целия си блясък, поради което на нея се гледа и като на церемониалмайстор.

Влизането на България в Европейския съюз наложи преосмисляне и налагане на нова философия на държавно управление, която изисква от администрацията да усвои, да възприеме и да прилага европейските стандарти, гарантиращи нейната способност да работи ефективно в съвременните вътрешни, европейски и световни условия. Тези стандарти са свързани със спазването на основните принципи в дейността на държавната администрация: законност, откритост, достъпност, отговорност, политическа неутралност, йерархическа подчиненост и координация. Един от аспектите на приобщаването на България към европейското пространство и европеизацията на българската администрация се отнася до спазването на протоколните норми и правила в ежедневно и официалното общуване на служителите от всички звена в административната йерархия. Днес не може да се поставя под съмнение необходимостта държавните служители да придобият знания и умения за протоколните „тънкости“ и основните елементи на етикета. Освен това общоприетите протоколни норми и правила на етикета важат с пълна сила не само за държавните ръководители и служителите от публичния сектор, но и за тези от бизнес сектора и гражданския сектор. Затова, както казват признати експерти с дългогодишен опит в държавния протокол, „към протокола не бива да се отнасяме като към някакво занаятчийство. За него трябва много тънък усет, много богата комбинация от умения, много голяма отдаденост“.

¹ Павлов, П. и П. Кацамунска. Въведение в административния протокол. Варна, Албатрос, 2003; Кацамунска, П. и П. Павлов. Протокол в публичната администрация. София, Стопанство, 2011; Лекции и презентации по административен протокол за редовно и дистанционно обучение.

Макар да е основно предназначен за студентите, изучаващи дисциплината „Протокол в публичната администрация“, учебникът може да бъде използван и от широк кръг читатели и специалисти по публична администрация, интересуващи се от въпросите на протоколно-церемониалната дейност в държавната администрация, както и от правилата на етикета. Включените в учебника теми са структурирани по начин, който дава възможност да се усвояват не само теоретически, но и практически, редица въпроси на „това сложно изкуство“, а разгледаните примери от българската и чуждата протоколна практика дават възможност за обогатяване и разширяване на знанията и уменията по протокол и етикет.

Изхождайки от разбирането, че протоколът е система от правила и норми за поведение и комуникация при официалното общуване на органите на властта и на лицата, заемащи високо обществено, социално и политическо положение в една държава, учебникът е структуриран в две основни части. В първата част са включени теми и конкретни примери, разкриващи същността на протоколната дейност в държавната администрация, организацията на дейността и органите, които осъществяват протоколната дейност, протоколните норми при посещения и официални срещи в България, церемониала и символите на държавата и др. Втората част обхваща теми и въпроси, разкриващи релацията протокол – етикет – комуникация, като някои от основните правила на етикета са подробно разгледани. В тази част специално внимание е отделено на значението на комуникацията (вербална и невербална) в протоколната дейност, защото протоколните правила са и код на един специфичен език за общуване и тяхното неспазване има негативни последици, които се отразяват върху имиджа и авторитета на лицата и институцията, която представляват.

Отделните раздели и теми са разработени, както следва:

проф. д-р Павел Павлов – въведение, раздел I, т. 1.2, раздел II, т. 2.2;

проф. д-р Поля Кацамунска – раздел I, т. 1.1, т. 1.3, т. 1.4, т. 1.5, т. 1.6, т. 1.7, т. 1.8, т. 1.9, т. 1.10, раздел II, т. 2.1, т. 2.3, т. 2.4, т. 2.5, т. 2.6.

РАЗДЕЛ I. ПРОТОКОЛНАТА ДЕЙНОСТ В АДМИНИСТРАЦИЯТА

1.1. ПРОТОКОЛЪТ КАТО СИСТЕМА В ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

УЧЕБНИ ЦЕЛИ



След усвояването на материала в тази глава вие ще знаете:

- *защо протоколът се разглежда като една от символните основи на държавата и какво обединява различните церемониални прояви и ритуали;*
- *каква е същността на протокола и кои са елементите на системата на държавния протокол;*
- *кои дейности обхващат правилата и нормите на протокола и какво предписват протоколните норми и правила;*
- *какво определя йерархичната протоколна система на една държава.*

Едно от общоприетите разбирания за протокола е, че това е система от правила и норми за поведение и комуникация при официалното общуване на органите на властта и на лицата, заемащи високо обществено, социално и политическо положение в една държава². Без никакво съмнение за протокола се твърди, че е система от знаци и символи, които предписват дължимото поведение и стриктното придържане към предварително определени правила в определена ситуация, за да улесни междуличностното общуване. Тези правила и норми са толкова многообразни и сложни, че е невъзможно да бъдат обхванати в своята пълнота. В своята съвкупност правилата и нормите на протокола обхващат всички дейности на органите на държавната власт и държавната администрация от тържествената церемония до етикета в личните и служебните отношения на държавно и международно ниво.

На протокола не може и не трябва да се гледа едностранно и елементарно, защото „чрез правилата на протокола и етикета държавата налага един образ на властта в мисловни представи, чрез тях държавата обозначава преди всичко своето превъзходство и органично единство“³. Френският професор Филип Брод метафорично определя протокола като проява на „политическо богослужение“. Погледнато от този ъгъл, протоколът се превръща в една от символните основи на държавата, като в този контекст символно означава всяка

² Павлов, П. и П. Кацамунска. Въведение в административния протокол. Варна, Албатрос, 2003; Кацамунска, П. и П. Павлов. Протокол в публичната администрация. София, Стопанство, 2011; Лекции и презентации по административен протокол за редовно и дистанционно обучение.

³ Braud, Ph. Penser l'Etat, Paris, 2004, p. 79.

система от знаци (или послания), които съгъстват силните вторични значения в един план, който е едновременно познавателен и емоционален. А символната работа, извършвана от държавата или в нейна полза, играе решаваща роля при укрепване на нейната легитимност. Многобройни и разнообразни са официалните церемонии, при които държавата се показва в целия си блясък, което дава основание тя да бъде разглеждана и като церемониалмайстор. Целта на най-важните и вече установени церемонии е да припомнят средищното място, което политическата власт заема в социалното пространство. Те могат да се разпределят в различни категории. Основна тяхна категория са ритуалите по встъпване в длъжност. Друга категория церемониални практики са ритуалите, свързани с разгръщането на официални дейности, а трета категория са официалните прояви⁴.

Церемониите по встъпване в длъжност засягат новоизбраните държавни глави или правителствени ръководители, ритуалите по предаването на властта в министерствата, където се сменят титулярите, както и тържествените заседания при откриването на новосформирания парламент. От една страна, ритуалът цели да подчертае постоянството на държавата, отвъд промените на хората и на политическото мнозинство, но от друга страна, встъпването в длъжност е „ритуал по институиране“, т.е. по думите на Филип Брод, „действие на социална магия, която създава различие“. И това е така, защото лицето, което встъпва в длъжност, се поставя на по-голяма дистанция, а знаците за нараснало уважение, които има право да получи, са видимия израз на символното разграничаване.

Към друга отделна категория церемониални практики се отнасят ритуалите, свързани с разгръщането на официални дейности на държавата. Такива могат да бъдат например подписването на договор в края на международна конференция, правителствено заседание или протичането на парламентарен дебат и др. Тези церемониални практики са колкото рутинни по същество, толкова и едновременно с това поотделно значими илюстрации, защото за самите участващи лица всички действия и жестове стават носители на силни послания, които извън конкретната ситуация нямат смисъл. В този контекст основно изискване към действащите лица е изцяло да влязат в ролята и да се вживеят като представители на държавата, а не да бъдат просто обикновени човешки същества.

И накрая, официалните прояви като трета категория, тъй като те са отличават с необходимото присъствие на публика. При официален прием тази публика е ограничена по брой и предварително подбрана, но в други случаи може да бъде доста по-широка – например при инаугурации или официални чествания, при пътувания в страната или в чужбина, или пък при други прояви, като национални празници, където в най-пълна степен се разгръща гражданският и военният блясък на държавата. В този случай целта е чрез големия брой хора да се покаже участието на народа и така те да се превърнат във важен елемент от символната действеност на церемонията.

⁴ Braud, Ph. *Penser l'Etat*, Paris, 2004, p. 78 – 81.

Това което обединява всички тези различни церемониални прояви и ритуали, е, че те се провеждат според правилата, които указват действията по предварителен план, определя се старшинството, режисира се формата на речите или пък се подобряват обноските. Разбира се, естеството на съответните церемонии и културните традиции определят различната степен на строгост на протоколните правила. Затова при официални прояви съществува възможност някои правила да бъдат в известна степен нарушени и леко да се излезе от предварително установените рамки. Но има и точно обратни примери, при които дребният детайл е от съществено значение. В протоколната практика са познати случаи, когато продължителните договаряния за мястото на срещата, формата на масата за преговори, статутът на членовете на делегациите и други подобни въпроси предшестват откриването на особено трудни международни преговори.

За някои протоколните норми и правила могат да изглеждат странни и неразбираеми, за други могат да бъдат несъществени и маловажни, особено ако започнат да се възприемат като естествени, в резултат на рутинната практика и дългата традиция. Но във всички случаи, съдържанието на тези норми и правила и тяхната различна строгост са показател за културната цялост, откъдето държавата извлича своята легитимност.

Според разбирането на Филип Брод сред церемониалното пространство протоколът и етикетът трябва да казват не толкова кой има същинската власт, а кой е в центъра спрямо идеалния ред на нещата. От тази гледна точка всеки участник намира отреденото му място спрямо центъра, а то не би имало смисъл извън една конфигурация от йерархизирани социални отношения. Спазването на йерархичния протоколен ред, зачитането на ранговете и другите протоколни норми се оказва крайно наложително на върха на държавата, тъй като за да се въздейства ефикасно върху гражданите, трябва да се прикрива евентуалният конфликт на едни или други антагонистични стремежи, както и да се гарантира овладяването на съперничествата между отделни държавни сановници, предлагайки по този начин зрелището на добре уредена система на власт. В крайна сметка всичко това въздейства убедително върху въображението на гражданите.

Ако нещата се пренесат на по-прагматична плоскост, трябва да се каже, че протоколът е съвкупност от правила и ритуали при официалното общуване на органите на държавната власт и служителите на държавната администрация на местно, национално и международно ниво по различни поводи. Голяма част от протоколните правила са задължителни, без да са нормативно определени, и се отнасят до етикета в междуличностното общуване, като вежливостта и учтивостта, които са израз на внимание и уважение, други се отнасят до облеклото, обноските и поведението на участниците в публичните мероприятия, като официални срещи, преговори и конференции. Тези правила са код на един специфичен език за комуникация и общуване и тяхното неспазване има негативни последици, които се отразяват върху имиджа и авторитета на лицата и институцията, която представляват.

Други форми на протокола са свързани с използването на външни и ефектни символи и знаци, които са проява на високо почитание и израз на уважение към държавата и лицето. Такава протоколна форма е държавният церемониал, който най-общо може да се определи като строго спазване на определени формалности, които са нормативно определени и формализирани. Церемониалът е неделим от протокола, защото в рамките на една държава той е основен градивен елемент, който заедно с останалите протоколни правила оформя системата на държавния протокол. За разлика от общоприетите правила за общуване в междуличностните отношения, протоколните правила на една държава се определят и влияят от йерархичния държавен ред и от положението на органите на държавната власт, защото той е форма на йерархичен ред и израз на добри маниери в отношенията между представителите на държавните институции.

Системата на държавния протокол на една страна предписва основните правила при провеждане на мероприятия от протоколен характер. Те са свързани с посещения на висши органи на властта на други държави, участието на такива държавни органи във важни мероприятия по определени поводи и събития в страната и чужбина, дейности и други контакти от протоколен характер, осъществявани от служителите в задграничната администрация при изпълнение на техните функции и задачи. Така например при посещение на висш орган на държавната власт в друга страна се извършва определен протокол, който е различен за отделените държави и е градиран по отношение на статуса на това лице в държавната йерархия. Цялостният протоколен ред се определя от протоколната йерархия на съответната държава, което предопределя подреждането на държавните органи при различните протоколни мероприятия.

Правилата, чрез които държавните органи и институциите на властта изразяват отношението си към други държави, като отбелязват техни важни събития, изпращат поздравления, връчват награди и др., са друг основен елемент от националните протоколни системи на отделните страни.

Най-сложен, разгърнат и с най-големи почести е протоколът на държавния глава, следван от този на органите на държавната власт според йерархичната подредба на съответната държава. Градирането на протокола се прилага съответно и спрямо делегацията и придружаващите лица, които идват заедно със съответния държавен орган или държавен служител. При градирането на отношението към гостите се спазва протоколната йерархия, която е установена в тяхната държава.

Ето защо не може да има никакво съмнение, че протоколът в държавната администрация има широко поле на приложение и покрива голям периметър от дейности от тържествената церемония до етикета в междуличностните отношения на национално и международно ниво. И това се отнася както за действащите в момента протоколни норми в България, така и за онези железни правила от времето на „Единния държавен протокол“ по вре-

мето на социализма. Вероятно това дава основание на И. Славков да смята, че „седемдесет на сто от дейността на една институция това е протоколът“⁵.

Всяка държава създава своя йерархична протоколна система, която определя реда и подреждането на официалните лица по време на официалните церемонии и протоколните мероприятия и тяхното провеждане. Това са всички официални лица – от президента и премиера до посланиците и висшите държавни чиновници, които влизат в т.нар. обща листа на старейшините. Известно е, че в Европа от времето на Наполеон до 1907 г. е прието списъкът на официалните лица да се нарича „листа на старейшините“. Според английския протокол на първо място в йерархичната стълбица е кралят, следван от първия престолонаследник, другите по-млади синове на краля и т.н. Едва на дванадесето място в протоколната йерархична подредба е премиер-министърът, а след него в низходящ ред и други органи на държавната власт, духовни лица и лица с определени титли. За разлика от английския протокол, според протоколната йерархия на Франция на първо място е президентът на републиката, следван от министър-председателя, председателя на Сената, председателя на Националното събрание, членовете на правителството, членовете на Националното събрание, членовете на Сената, членовете на Конституционния съд, членовете на Икономическия съвет и т.н.

Йерархичната протоколна градация на Русия, съгласно нейното законодателство и протоколна система, подрежда висшите органи на държавната власт в следната последователност: президент, министър-председател, заместник министър-председатели, членове на президиума, заместник-председателите, членове на правителството и т.н. При посещение на висши органи на държавната власт и водене на разговори с тях в Русия се спазва строг протокол и церемониал, който е установен с вътрешни правила или съгласно практиката на съответните държави. Така например при посещение на държавен глава руският протокол предписва той да бъде посрещнат от президента, при посещение на министър-председател той се посреща от министър-председателя или негов заместник. Мястото на посрещането се украсява със знамената на двете страни. За посрещането се строява почетен караул, който за държавния глава се състои от трите рода войски, а за министър-председателя – от един род войска. Изпълняват се химните на двете държави. Автомобилите на държавния глава и на министър-председателя се придружават от почетен ескорт мотоциклетисти. По време на такива официални посещения се дава официален обяд или вечеря. При пътуване извън столицата на Русия официалното изпращане се извършва в Москва, а отпътуването от Русия – направо от един от градовете, които гостът посещава. Тези правила се прилагат за всички официални посещения, докато за деловите и неофициалните посещения или за преминаването транзит през територията на страната правилата са значително опростени (вж. приложение 1. Държавен протокол на институцията „Президент на републиката“).

⁵ Славков, И. Батето. Т. 2. С., Труд, 2010, с. 36.

ОБОБЩЕНИЕ


Протоколът е съвкупност от правила при официалното общуване на органите на държавната власт и служителите на държавната администрация на местно, национално и международно ниво по различни поводи. В своята съвкупност правилата и нормите на протокола обхващат всички дейности на органите на държавната власт и държавната администрация – от тържествената церемония до етикета в личните и служебните отношения на държавно и международно ниво.

На протокола не може и не трябва да се гледа едностранно и елементарно, защото „чрез правилата на протокола и етикета държавата налага един образ на властта в мисловни представи, чрез тях държавата обозначава преди всичко своето превъзходство и органично единство“. По този начин протоколът се превръща в една от символните основи на държавата. Многобройни и разнообразни са официалните церемонии, при които държавата се показва в целия си блясък, което дава основание тя да бъде разглеждана и като церемониалмайстор.

Всяка държава създава своя протоколна система на базата на своите закони. Като норми на националното право те задължават органите на държавната власт и административните служители, както и служителите от задграничната администрация на съответната държава, да се съобразяват с тях и да ги спазват. Системата на държавния протокол на една страна предписва основните правила при провеждане на мероприятия от протоколен характер. Те са свързани с посещения на висши органи на властта на други държави, участието на такива държавни органи във важни мероприятия по определени поводи и събития в страната и чужбина и други дейности от протоколен характер.

Всяка държава създава своя йерархична протоколна система, която определя реда и подреждането на официалните лица по време на официалните церемонии и протоколните мероприятия и тяхното провеждане.

Най-сложен, разгърнат и с най-големи почести е протоколът на държавния глава, следван от този на органите на държавната власт според йерархичната подредба на съответната държава. Градирането на протокола се прилага съответно и спрямо делегацията и придружаващите лица, които идват заедно със съответния държавен орган или държавен служител. При градирането на отношението към гостите се спазва протоколната йерархия, която е установена в тяхната държава.

 **Ключови понятия и термини:** протокол, система на държавния протокол, национална протоколна система, йерархичен протоколен ред, „листа на старейшините“, градиране на протокола

protocol, state protocol system, national protocol system, hierarchical protocol order, „list of seniority“, arrangement and grading of protocol



Въпроси за проверка на знанията

1. Дефинирайте понятието „протокол“. В какво се изразява същността на протокола?
2. Защо протоколът може да се разглежда като един от символните основи на държавата?
3. Кои са елементите на системата на държавния протокол?
4. Какво определя йерархичната протоколна система на една държава?